ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/321168757

Globalización, gobernanza y diseño de políticas públicas

Chapter · November 2017

CITATIONS
2

READS
211

2 authors:

Adela Romero-Tarin
University of Alicante
20 PUBLICATIONS **14** CITATIONS

SEE PROFILE

Guillaume Fontaine
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador
129 PUBLICATIONS **926** CITATIONS

SEE PROFILE

All content following this page was uploaded by Guillaume Fontaine on 10 January 2023.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y DE LOS ESTADOS

AUTORES, TEXTOS Y TEMAS

GLOBALIZACIONES

Colección dirigida por Claudio Horacio Lizárraga y Juan A. Roche Cárcel

4

grupo editorial siglo veintiuno

siglo xxi editores, méxico
CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 CIUDAD DE MÉXICO
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina
GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos editorial
LEPANT 241-243, 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

José Manuel Canales Aliende,
Guillaume Fontaine (Eds.)
Adela Romero Tarín (Coord.)

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y DE LOS ESTADOS

La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización

Bernabé Aldeguer Cerdà
José Manuel Canales Aliende
Santiago Delgado Fernández
Arilson Favareto
Guillaume Fontaine
Diego Gantus
Elena García Guitián
Gabriela Lotta
María Pía Martín
Cecilia Medrano Caviedes
José Luis Méndez Martínez
Iván Narváez
María José Narváez Álvarez
Cecilia Osorio
Carlos Fabián Pressacco
Antonio Robles Egea
Adela Romero Tarín
Ángel Valencia Sáiz

edicionesUNL
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

ANTHROPOS

LA TRANSFORMACIÓN de los sistemas políticos y de los estados : La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización / José Manuel Canales Aliende y Guillaume Fontaine, editores ; Adela Romero Tarín, coordinadora. — Barcelona : Anthropos Editorial ; Santa Fé (Argentina) : Universidad Nacional del Litoral, 2017
000 p. ; 24 cm. (Autores, Textos y Temas. Globalizaciones ; 4)

Bibliografías
ISBN 978-84-16421-72-5

1. I. Canales Aliende, Manuel, ed. II. Fontaine, Guillaume, ed. III. Romero Tarín, Adela, coord. IV. Universidad Nacional del Litoral (Santa Fé) V. Colección

Primera edición: 2017

© y otros, 2017
© Anthropos Editorial. Nariño, S.L., 2017
Edita: Anthropos Editorial. Barcelona
www.anthropos-editorial.com
En coedición con la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé (Argentina)
ISBN: 978-84-16421-72-5
Depósito legal: B. 0000-2017
Diseño de cubierta: Javier Delgado Serrano
Diseño, realización y coordinación: Anthropos Editorial
(Nariño, S.L.), Barcelona. Tel.: (+34) 936 972 296
Impresión: Lavel Industria Gráfica, S.A., Madrid

Impreso en España - *Printed in Spain*

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia. com; 917021970/932720447).

PRÓLOGO

Es para nosotros una gran satisfacción presentar a los/as colegas y al público en general interesado en el estudio y análisis de las políticas públicas, esta obra colectiva dedicada a la transformación de los sistemas políticos y de los estados en Europa y América Latina.

El origen de la misma tuvo lugar en julio de 2015, con motivo de la II Conferencia Internacional de Políticas públicas organizada en Milán por la Asociación Internacional de Políticas Públicas (IPPA, por sus siglas en inglés) y del 8º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Tras precisar los objetivos con algunos miembros del Grupo de Investigación en Políticas Públicas de ALACIP, se incorporaron nuevas personalidades, representando un total de nueve países. Los primeros resultados fueron discutidos en el primer seminario hispano-latinoamericano de políticas públicas «Modernización de los sistemas político-administrativos y del Estado en el contexto de la globalización», organizado por la Universidad de Alicante y su Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, en julio de 2016.

El objetivo principal de este proyecto era valorar el conocimiento sobre el análisis de políticas públicas, producido por la academia en América Latina y España. El resultado da muestra del esfuerzo y de la implicación de un número significativo de académicas y académicos de ambos continentes en una reflexión fructífera sobre los cambios, retos y problemas de las políticas públicas en el momento actual.

El análisis de las políticas públicas se ha desarrollado y se ha consolidado ciertamente en todo el mundo, pero entendemos que aun necesita una mayor atención y profundidad más allá de los escenarios norteamericano y europeo. En este sentido, y sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar el aporte de todos los autores y las autoras de idiomas y culturas latinas, que implica concepciones, teorías y métodos propios.

Esta obra ofrece por lo tanto una reflexión novedosa, fruto de contextos sociopolíticos diferentes en los cuales se producen sistemas políticos, estados y estilos de políticas hasta el momento poco estudiados por la comunidad académica anglosajona. En particular, esta publicación resulta de una estimulante discusión que se desarrolla todavía en ALACIP e IPPA sobre las transformaciones de la gobernanza democrática en tiempos de globalización.

Esperamos así contribuir al debate sobre la democracia con una reflexión colectiva novedosa, relevante no solo teórica sino también prácticamente para la vida diaria de la ciudadanía, por ser esta la última destinataria de los efectos de las políticas públicas.

Quisiéramos agradecer de forma expresa a los autores y las autoras por su colaboración, así como a Adela Romero por su ayuda en la coordinación y la edición del manuscrito. Asimismo agradecemos por su confianza a los profesores Claudio Lizárraga y Juan Antonio Roche, directores de la colección Globalizaciones de la editorial Anthropos.

José Manuel Canales Aliende
Guillaume Fontaine

Alicante y Quito, junio de 2017

INTRODUCCIÓN

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO COMO PROBLEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Guillaume Fontaine
José Manuel Canales Aliende

A cuatro décadas de la transición democrática, los sistemas políticos y los estados de España y América Latina siguen enfrentando los retos de democracias delegativa identificada por Guillermo O'Donnell: déficits de rendición de cuentas públicas, hipertrofia del ejecutivo, baja calidad de los procesos electorales y persistencia de prácticas informales que afectan los sistemas administrativos. A estos problemas se suman aquellos planteados por la integración económica de la última década de globalización: condiciones desiguales de intercambios que ahondan el dualismo económico, los conflictos sociales y por último perjudican la gobernabilidad de sociedades plurales.

Frente a estos retos, los gobiernos quedan a veces desprovistos de real capacidad de acción e innovación, pues deben lidiar con sociedades complejas, dinámicas y diversas, en palabras de Jan Kooiman, que determinan las nuevas reglas de juego de la gobernanza democrática. Por lo tanto, la transformación que siguen operando los sistemas políticos y los estados en estos países conlleva a la vez a reconocer la existencia de problemas específicos de políticas públicas, a diseñar políticas adaptadas a los contextos locales, afín con las dimensiones estructurales y procedimentales de la gobernanza, y a valorar los estilos de implementación que imperan en ambos continentes.

Tanto en España como en América Latina, los estados experimentan hoy una nueva ola de reformas institucionales, que responden a la necesidad de democratizar la democracia, como lo teorizó Anthony Giddens a propósito de la tercera vía. Ello implica la definición de una nueva línea de parte de aguas entre ideas de izquierda y derecha. A la lucha de clases del siglo pasado, se sustituyó una lucha no menos feroz entre los epígonos de la globalización feliz y los testaferros de la patria protectora. En este cambio de paradigma, iniciado con el giro neoliberal de los años 1980, los dilemas ideológicos contraponen el repliegue nacionalista y la apertura global, más que el socialismo y el neoliberalismo, pues tras el fracaso de lo uno y del otro, lo económico ya dejó de constituirse en el núcleo de sentido de lo político.

Los textos que presentamos a continuación abordan esta mutación histórica en tres partes. En un primer momento, exponen los retos de la globalización para la democracia; luego analizan la transformación del Estado en España y Europa; finalmente analizan este fenómeno en América Latina.

La discusión alrededor de los efectos de la globalización sobre la democracia deja claro que el Estado no tiene otra alternativa que adaptarse a un contexto en el cual es *primus inter pares*. Si bien es cierto sigue constituyendo un sistema de insti-

tuciones formales en el cual el ejecutivo ocupa un lugar central, también es cada vez más un sistema de instituciones informales producto de las interacciones con la sociedad y el mercado.

En «Las ideas políticas en el umbral del siglo XXI», Antonio Robles Egea describe un panorama de las ideologías que sobrevivieron o aparecieron luego de la mutación del Estado de bienestar. Expone sus principales características y discute las implicaciones que tiene esta nueva configuración en el debate democrático, a través de las políticas públicas.

En «La democracia en la era de la globalización», Ángel Valencia Sáiz analiza el impacto en la democracia que tuvieron los cambios geopolíticos tras la caída del muro de Berlín. Evidencia que estos cambios tienen dimensiones estructurales que hasta la fecha no terminan de ser asimilados por los sistemas políticas y los estados modernos. Tal es el caso por ejemplo del desplazamiento del Estado y de la sociedad civil en la producción de la acción pública.

En «Liderar en campo abierto: aproximación tentativa a las funciones de líder político en el escenario global», Santiago Delgado Fernández observa el fenómeno dual de expansión global de la democracia y de persistencia de déficits democráticos. Se preocupa por los estilos de liderazgo que imperan en este cosmopolitismo democrático y por el rol que tienen destacadas figuras políticas en regular la globalización a través de las organizaciones internacionales, sea a nivel regional o mundial.

En «Globalización, gobernanza y diseño de políticas públicas», Adela Romero y Guillaume Fontaine discuten las implicaciones en el diseño de políticas públicas, que conlleva el descentramiento del Estado teorizado por Jon Pierre y Guy Peters en referencia a la integración, la descentralización y la participación de actores no-estatales. Destacan las dificultades que surgen para afianzar la consistencia de las políticas públicas, tenido cuenta de la creciente complejidad de las modalidades de su diseño, lo cual afecta a su vez la gobernanza democrática.

La discusión alrededor del escenario europeo evidencia que los sistemas políticos y el estado en España siguen padeciendo cierta precariedad ante las presiones ejercidas por la Unión Europea. A la hora de enfrentar la peor crisis financiera de la UE, España quedó debilitada y aparecieron al desnudo falencias institucionales que habían podido ser tapadas en los días de la integración feliz y del crecimiento económico dopado por la especulación financiera.

En «Los retos y las tendencias del sistema político-administrativo y del Estado en la era de la globalización», José Manuel Canales Aliende analiza la crisis de la Unión Europea y ofrece una interpretación optimista de las transformaciones del Estado operadas bajo la presión de la globalización. Su argumento es que el Estado, lejos de desaparecer, se reinventa y beneficia de una nueva dinámica en la cual la sociedad civil es el protagonista principal. En la interacción entre los niveles globales y locales, lo local se beneficia entonces de una revitalización que tendrá efectos positivos para la democracia.

En «Tecnocracia, soberanía y democracia en el contexto de la globalización», Bernabé Aldeguer Cerdà muestra una preocupación mayor por el desplazamiento de las fuentes de legitimidad que conlleva la globalización de los mercados financieros. Su análisis evidencia la importancia que tienen los organismos del sistema de naciones unidas y los grupos de interés transnacionales en la elaboración de las

agendas de políticas públicas. Alerta también en los riesgos que acompañan esta mutación, como las crisis financieras repetitivas o la influencia de la tecnocracia en los procesos políticos.

En «Democracia en el ámbito supranacional: las estrategias de participación ciudadana en la Unión Europea como ejemplo», Elena García Guitián prolonga esta reflexión con un análisis de la crisis de representación política que padece la Unión Europea. Su argumento es que la mejor vía para salir de esta crisis radica en fortalecer los poderes legislativos de los estados miembros y de la Unión misma. Ello requiere un especial esfuerzo de coordinación inter-institucional y una revisión de los procesos y de las estructuras de la gobernanza multinivel.

La discusión alrededor del escenario latinoamericano evidencia que los desafíos societales contemporáneos aún no han sido enfrentados de manera adecuada por el Estado y los sistemas políticos. Entre estos desafíos destacan la diversidad cultural basada en identidades étnicas o raciales, el dualismo económico, la violencia generada en particular por el narcotráfico, la corrupción generalizada y la integración económica. Los años 1990 fueron aquellos de la crisis del neoliberalismo, más que del capitalismo, que culminó en una crisis de gobernabilidad en la mayoría de los países de la región. Los años 2000 fueron aquellos de la radicalización de la reacción anti-neoliberal y en muchos casos el retorno del nacional-populista teorizado antaño por Alain Touraine. La década en curso marca sin lugar a duda el fin de un ciclo, sin que podamos determinar cuál será el rumbo del Estado a corto o mediano plazo pues varios países enfrentan nuevamente situaciones de inestabilidad política y de crisis de gobernabilidad.

En «La reforma del Estado en Venezuela. De una democracia en crisis a una autocracia electoral», Cecilia Medrano interpreta las consecuencias de la reforma constitucional de 1999 como una mutación sin precedente del Estado venezolano. Ella observa que el debilitamiento de las instituciones y el hiperpresidencialismo son los elementos claves de una crisis sistémica provocada por el chavismo y la dependencia petrolera. En esta crisis, la polarización de la sociedad y concentración del poder por el ejecutivo se conjugan para debilitar la democracia y asentar un régimen autoritario en el país de la revolución bolivariana.

En «~~**Sumak Kawsay-Suma Qamaña: ¿Alternativa al modelo de desarrollo?**~~», Iván y María José Narváez explican cómo el desarrollo económico se volvió a conceptualizar a partir de la noción de «buen vivir» en Bolivia y Ecuador. Analizan las implicaciones de este cambio para la naturaleza y la función principal del Estado, que pasa a ser un Estado plurinacional y garantista. Esta mutación debería tener efectos en la acción pública a través de políticas públicas orientadas por un enfoque de derechos, lo cual por ende constituye un modelo novedoso de democracia pluralista.

En «Estado, democracia y desarrollo en Brasil. ¿Fin de un ciclo?», Gabriela Lotta y Arilson Favareto analizan la transformación del Estado brasileño en las últimas tres décadas. Su argumento es que la crisis política y económica que enfrenta este país en la actualidad marca el fin de un ciclo durante el cual se modernizaron y se abrieron las estructuras del poder a la participación ciudadana. La superación de esta crisis requiere superar la confrontación de las agendas neoliberal y desarrollista, para volver a un proceso apaciguado del proyecto nacional y restaurar un debate constructivo.

En «De la reforma a la modernización: las continuidades y las rupturas de las transformaciones del Estado federal en la Argentina del siglo XXI», Diego Gantus analiza tres décadas de reformas administrativas en Argentina. Tras las reformas «hacia afuera» de la década del 1980, las reformas «hacia adentro» marcaron los años 1990 y la «modernización del Estado» caracterizó los años 2000. Él se pregunta qué novedad implica esta última generación de cambios y compara las distintas perspectivas que interpretan las intervenciones del Estado sobre sí mismo.

En «Descentralización en Chile. Una perspectiva regional», Cecilia Osorio, Fabián Pressacco y María Pía Martín analizan los procesos de descentralización en América Latina a la luz del caso chileno. Su argumento es que las modalidades contemporáneas de descentralización se diferencian de las anteriores en el sentido de una mayor participación ciudadana en los procesos sub-nacionales. Más allá de la casuística, ofrecen una conceptualización de los modelos y mecanismos de descentralización administrativa, fiscal y política implementados en la región.

En «Naturaleza del Estado en México y perspectivas de reforma institucional», José Luis Méndez se preocupa por las limitaciones del poder que conllevaron las recientes reformas institucionales en México, sin superar el persistente déficit de capacidad del Estado. Su argumento es que la Constitución de 1917 no permite encontrar un equilibrio entre los instrumentos que dividen el poder y aquellos que lo unen. Para superar las consecuencias negativas que tiene esta falla institucional en el desempeño económico y en la vida democrática del país, se requiere una reforma mayor que supere los bloqueos institucionales y facilite la emergencia de nuevos tipos de liderazgo democrático.

~~En «Reformas institucionales para la paz en Colombia», Jorge Iván Cuervo Restrepo analiza las implicaciones del acuerdo de paz firmado en noviembre de 2016 para la reforma del Estado colombiano. Su argumento es que este acuerdo no pone en cuestión los fundamentos del sistema político y del Estado ni tampoco enfrenta los problemas que originaron el conflicto armado que afectó al país durante 60 años. Su análisis se enfoca en los aspectos que atañen a la reforma institucional, en el ámbito de las políticas rurales, la participación ciudadana, la lucha contra el narcotráfico y la atención a las víctimas del conflicto.~~

Tomados en su conjunto, los **~~14~~** capítulos que conforman este libro dan una imagen muy contrastada de aquellas políticas que se implementan en Europa y América Latina. Informan sobre los ritmos, la intensidad y la escala de estos cambios de tal manera que dan a entender mejor las modalidades de interacción entre los niveles nacionales, locales y globales de los sistemas políticos. Asimismo evidencian que, si bien es cierto, el Estado sigue adaptando profundas transformaciones. Se tata por tanto, de un sistema dinámico cuyas capacidades y funciones se adaptan y se fortalecen, de manera que sigue y seguirá siendo esencial en la producción de la acción pública.

PARTE I
GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

Capítulo 1

LAS IDEAS POLÍTICAS EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

Antonio Robles Egea

1. **Introducción**

En esta segunda década del siglo XXI nos encontramos aturdidos y desconcertados dentro del maremágnum ideológico que nos envuelve y la creciente complejidad de la política (Vallespín, 2000). Perplejos, por las dicotomías a las que hemos de enfrentarnos. Inseguros, por la celeridad de los cambios. Con la duda permanente ante el relativismo multicultural. Divididos entre el individualismo competitivo y la solidaridad cooperativa.

También es posible que haya personas firmemente convencidas de la verdad de ciertas ideas. Es sorprendente la seguridad con la que a diario defienden en la prensa, las tertulias, los chats o en los blogs, sus «fundamentados» puntos de vista, a pesar de que la razón reflexiva recomienda el escepticismo irónico y el nihilismo desesperanzado en esta nueva época histórica que el mundo vive. Ya pasaron aquellos años de rebeliones juveniles, de defensas de causas imposibles y metarrelatos soñados. Fue entonces cuando se diagnosticó el fin de la utopía, tal vez sin posible retorno (Marcuse, 1968). El nuevo tiempo debería ser el de las políticas de la mesura (Águila, 2008).

Hoy día, en medio de la globalización, se vive la misma situación de incertidumbre que se experimentó en cada una de las grandes crisis europeas (1914, 1929, 1939, 1968,1973, 1989 y 2003.). En ellas, los individuos flotaron en un mar embravecido, sin saber a qué playas les devolvería, o si serían engullidos por las aguas. Pensemos en Max Weber, cuando en plena Gran Guerra, culpa a los europeos de destruir su propia cultura e instituciones, y por decidir salir a la mar con sus naves en medio de la tempestad, sabiendo que no podrían volver a pisar la tierra quemada. En un plano más simbólico, artístico y literario, recordemos el comienzo de *La flauta mágica* de Mozart y a uno de los protagonistas, Tamino, que asediado por el monstruo, grita: *zu Hilfe, zu Hilfe, sonst bin Ich verloren* (¡Ayuda, ayuda, de lo contrario estoy perdido!). O recordemos la decepción y crisis del protagonista de la comedia filosófica de Steven Lukes, *El viaje del profesor Caritat o las desventuras de la Razón*, cuando, después de realizar un largo periplo por los regímenes de Libertas, Utilitaria y Comunitaria buscando el mejor sistema de gobierno posible, descubre las insuficiencias y debilidades de los tres y decide proseguir el viaje hacia supuestos modelos mejores como Proletaria e Igualitaria, pero inexistentes en la realidad (Lukes, 2015).

Vivimos ante el miedo de no poder ser lo que queremos ser, o a ser lo que no queremos ser, por la velocidad del torbellino en el que estamos atrapados, porque

nada es cierto o todo es posverdad, porque todo se transforma, porque la globalización todo lo engulle, a paso lento unas veces, veloz otras, pero constantemente. De manera paralela y simultánea nos resistimos a las dinámicas mundialistas que todo lo engullen, de ahí la realidad de la «glocalización», realidad del conflicto entre lo local y lo global. Es difícil saber qué es mejor, si el ideal universalista democrático o la diversidad multicultural y comunitarista que se respira en el ambiente. Lo que sí es predecible es la tardanza en llegar a un resultado de la confrontación.

Por extraño que pueda parecer, no lo es. Vivimos en unos momentos de crisis general, que puede recibir diversos calificativos, aunque muchos prefieren llamarla «crisis de civilización». Esta nueva crisis, situación o contexto, ha generado cambios en las ideas políticas, aunque todavía sean poco perceptibles y nos neguemos a reconocerlos. Sin embargo, los cambios están en plena ebullición por la conciencia e interés de la ciudadanía, y por la rápida difusión de los nuevos discursos y mensajes. La comunicación global por Internet, la televisión, las redes sociales y la telefonía móvil contribuyen a la creación de una conciencia global y/o a muchas conciencias al mismo tiempo.

Las transformaciones que ha sufrido el mundo en las últimas décadas han creado espacios de gran incertidumbre en la reflexión política de nuestros días porque los modelos políticos de la democracia liberal tradicional están postmodernizándose. La llamada crisis de civilización aspira a reorientar, si no a invertir, los patrones económicos y sociales en los que cómodamente estábamos instalados. La globalización de la información y las comunicaciones altera diariamente las prácticas del conocimiento y demuestran el poder, aunque parezca invisible, de las nuevas tecnologías. Las características de nuestro tiempo se asemejan, en lo referente a las transformaciones, a las vividas en los momentos más sublimes de nuestra historia: los cambios de edades, de la antigua a la medieval, de la medieval a la primera modernidad o de esta a la segunda modernidad. Así pues, vivimos, como se ha dicho, en medio de un tornado o huracán que cambia las mentalidades, haciéndolas más relativas; modifica las estructuras científico-tecnológicas y la idea que de ellas tenemos; deconstruye los viejos paradigmas patriarcales y el modelo de producción económica industrial; hace surgir nuevas teorías desmitificadoras del orden político tradicional; y todo esto se hace a escala global, pensando en problemas y en soluciones mundiales. La celeridad del tiempo presente provoca cambios constantes que inducirán a los historiadores del futuro a acortar la duración de las edades y épocas históricas.

Los sistemas tradicionales de pensamiento ideológico-político parecen tambalearse ante las acometidas de teorías e ideologías políticas calificadas como «neo» o «post», o de nuevas terceras vías que buscan posiciones intermedias entre las clásicas corrientes liberales, socialistas, conservadoras, fascistas, comunistas, etc. A ello se suma la radicalización del populismo, a derecha e izquierda, o de los fundamentalismos religiosos.

Un nuevo mapa de las teorías e ideologías surge por el horizonte del futuro. Las extremas izquierdas tratan de construir una constelación con indignados, indigentes, consumidores conscientes, ecologistas y feministas radicales y los residuos del fundamentalismo anarquista y comunista. Las extremas derechas potencian un populismo xenófobo y un nacionalismo arcaico, conformando una especie de neofascismo en discordancia con el movimiento natural del tiempo presente. En la dere-

cha se ubica un neoliberalismo y un neoconservadurismo que coinciden en su defensa del capitalismo más manchesteriano, de la autoridad más tradicional para mantener el orden y los valores tradicionales occidentales y del nacionalismo tradicional. En los espacios de centro-izquierda, el socialismo democrático y el liberalismo social tratan de defender el Estado de bienestar, ya con los muros derruidos. Quedan todavía otras tendencias político-ideológicas en los márgenes del mundo occidental, pero que llaman a sus puertas: el islamismo terrorista, los populismos de izquierdas en Latinoamérica y las dictaduras africanas y asiáticas, cuyo fin no se vislumbra todavía.

Para una comprensión genérica del panorama del pensamiento político actual se trata de hacer un mapa sintético de las ideas políticas que tienen relevancia en nuestro tiempo presente, considerado todavía como «el umbral del siglo XXI». Por «ideas políticas» entendemos el conjunto de fenómenos mentales observables en la población (mentalidades, ideologías, pensamiento, teorías, culturas políticas, etc.), a los que normalmente se trata dentro de un orden conceptual y metodológico diferenciado. Sin embargo, aquí se analizan de manera interrelacionada para mostrar sus conexiones dentro de las distintas líneas o tradiciones de pensamiento político. Se tiene muy presente que es necesario ubicar las ideas políticas en el ambiente o contexto global, como un conjunto indiviso a efectos de comprender su nacimiento, transformación o muerte. Por otro lado, están siempre sujetas a los cambios de la realidad política internacional y nacional, que son los que condicionan fuertemente su existencia. Las ideas políticas, más que ningunas otras, se adaptan rápida y sutilmente a las circunstancias políticas, pues de ello depende su supervivencia. El pensamiento político es casi siempre reactivo, pero muy flexible y acomodaticio. Se persigue, en suma, la breve explicación de los elementos idiosincráticos de las ideologías más relevantes y sus efectos sobre la política y las políticas públicas.

2. **El nuevo contexto de la globalización**

El siglo XX terminó prácticamente durante los años 1989 y 1990. El derrumbe del comunismo, simbolizado en la destrucción y caída del muro de Berlín, fue el punto de partida para el inicio de un nuevo sistema de relaciones políticas internacionales, en el que los países del este de Europa y todo lo que era la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas devinieron en parte de la economía capitalista y de los modelos democráticos de gobierno unos pocos años después, no sin dificultades e incluso guerras, como la de Yugoslavia, en pleno corazón de Europa (Taibo, 1995).

Simultáneamente, en el continente americano, ya se preparaba la institucionalización mundial de las nuevas prácticas económicas neoliberales con el acuerdo de Washington y la conquista de la democracia para todo el mundo, algo que pronosticaba *El fin de la historia* de Fukuyama (Fukuyama, 1993). Un nuevo orden mundial estaba naciendo al abandonarse la política bipolar de la Guerra Fría por la multipolarización o pluralismo de los poderes internacionales. La situación dio lugar a guerras regionales de gran impacto en el golfo pérsico (Kuwait, Yemen), conflictos tribales en el África negra y en la antigua Yugoslavia, como se acaba de decir (Arias Pelerano, 2001).

En medio de una globalización creciente, incitada por la libertad del comercio y finanzas internacionales, la facilidad de las comunicaciones y transportes, la difusión de noticias por Internet, etc., nace una sociedad de la información y las comunicaciones a escala mundial. La emergencia de nuevas potencias económicas como China, Brasil, India, Sudáfrica obliga a un replanteamiento de estrategias económicas que obliga a la creación de uniones regionales defensivas (Unión de Libre Comercio en Norteamérica, Cono Sur en Latinoamérica, Unión Europea, etc.) y proyecta hacia al Pacífico el centro de la economía internacional.

A este proceso de transformación se suma un hecho histórico de la mayor trascendencia, igualable a otras fechas simbólicas. El 11 de septiembre de 2003, un ataque de islamistas radicales de Al Qaeda a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono en Washington deja miles de muertos. El impacto psicológico es enorme. En este momento, la política deja de ser como había sido hasta entonces. La seguridad se convierte en prioridad, y las tendencias ideológico-políticas conservadoras se entronizan en todos los espacios de la vida actual. De esta circunstancia nacen las guerras de Irak, Afganistán, de Oriente Medio y se provocan cambios en las relaciones con el mundo islámico, especialmente contra todos los seguidores de doctrinas fundamentalistas e integristas en el Islam. Entender la política mundial solo es posible desde el conocimiento de lo que representan el islamismo fanático y terrorista de organizaciones como Al-Qaeda e ISIS.

En suma, asistimos a un proceso de cambio que, más o menos rápidamente, socava las bases del Estado-nación, en cuanto afecta al principio de soberanía, y minimiza los principios del Estado de bienestar, en cuanto a la capacidad de prestación de servicios, poniendo en jaque a la democracia por el asalto de los fundamentalismos religiosos, nacionalistas y revolucionarios. Estado-nación y Estado de bienestar se edificaron sobre estructuras territoriales de tamaño medio (nacionales, no regionales, continentales o mundiales) y fronteras bien delimitadas, con la autonomía necesaria para crear sus propias políticas. Hoy, los flujos comunicacionales, informativos, comerciales, financieros, de personas, etc., han modificado los fundamentos de la soberanía, uniformidad y prestación de servicios de los Estados, con el beneplácito de las condiciones fijadas internacionalmente (Giddens, 2005).

Así pues, en este contexto de la globalización y de los acelerados cambios de nuestro tiempo se insertan las ideas políticas que perseveran en su realización, desde el neoliberalismo al altermundismo, desde el nacionalismo radical, populista y xenófobo al ecologismo y feminismo, o desde el socialismo democrático hasta liberalismo conservador, etc. Las ideologías, o simplemente las ideas políticas, son variables independientes y condicionantes de la política, y aun más concretamente de las políticas públicas, resultado de aquellas. Mezcladas con valores y principios ciudadanos, movimientos sociales, partidos políticos, comportamientos colectivos, procesos económicos y relaciones internacionales afectan e influyen sobre la acción del Estado y la gestión de sus administraciones.

Como sostiene Guillaume Fontaine, las políticas públicas, y las decisiones que conllevan, están dentro del campo del poder que es el Estado, lleno de conflictos internos e influencias externas de todo tipo, que son causas de las decisiones públicas (Fontaine, 2015: 31). La política, desde esta perspectiva, sigue siendo una confrontación de ideas y visiones del mundo, de cuya resolución depende la asignación imperativa de valores, es decir, lo que decía Easton que es la política. El mismo

Fontaine afirma la presencia influyente de las ideologías en la actividad política: «En un régimen democrático, el gobierno actúa en nombre... del interés general. Sus políticas son el reflejo de las preferencias partidarias e ideológicas que se manifiestan en la política, día a día y en aquellos momentos especiales que constituyen las elecciones....las decisiones que atañen a una política pública son tomadas al término de un debate de ideas, razonable y racional» (Fontaine, 2015: 33).

Dada esta tesis conclusiva sobre la importancia de las ideas e ideologías políticas en la política y en las políticas públicas, se trata de representar, a continuación, el espectro ideológico que existe en este umbral del siglo XXI, de cuyas dinámicas en la esfera política nacen el diseño y la planificación, la implementación y evaluación de las políticas públicas, interviniendo en los procesos de transformación del Estado, del gobierno y del mismo contexto global en el que estamos ubicados.

3. **Cartografiando ideas políticas**

En el contexto general de la globalización, como se acaba de decir, las transformaciones ideológicas son evidentes. Las ideologías clásicas se esfuerzan por adaptarse a la nueva situación mientras surgen nuevas visiones del mundo en el siglo XXI (Antón Mellón, 2002). Todas tratan de influir en la política para crear el modelo de sociedad que más les interesa. De una manera impresionista se podría cartografiar el universo ideológico observable en el mundo occidental como hace Benigno Pendás (Pendás, 2007).

Las coordenadas geográficas que nos proporciona una brújula pueden servir para nuestro objetivo: El norte nos indicaría, por ejemplo, el grado de comunitarismo; el sur, en sus antípodas, podría ser el nivel de individualismo. Al este situaríamos a las ideologías calificadas como de derechas (conservadoras) y al oeste las de izquierdas (progresistas), soslayando el debate político e intelectual sobre si estas dos últimas categorías son adecuadas para nuestro tiempo. Dividido el plano en cuadrantes, ubicaríamos al ecologismo, feminismo, altermundismo y neopulismo socialista en el noroeste; al neofascismo, neopopulismo nacionalista e islamismo integrista en el noreste; dentro del cuadrante sureste se situarían el neoliberalismo y el neoconservadurismo; finalmente, cerrando el círculo descrito, en el suroeste, tendríamos el nuevo socialismo (evolución del socialismo democrático) y el liberalismo democrático-social.

Desde esta perspectiva de altura, a vista de águila, se divisa el bosque ideológico y los movimientos en su interior (Freeden *et al.,* 2013). Renunciamos a entrar en el detalle, porque aquí prima el análisis de la pluralidad ideológica y sus implicaciones en la actividad política. Los resultados y rendimientos de la política y de las políticas públicas guardan estrecha relación con los objetivos, satisfechos o no, de la guerra ideológica en la política. Pasemos pues a ese análisis individualizado de las principales ideas que influyen en la política actual.

4. **En las izquierdas**

Las circunstancias generales que envuelven las políticas nacionales y de integración regional, como son la globalización, la caída del comunismo, la crisis del

Estado de bienestar o el 11-S, han creado la necesidad de reajuste y adaptación a la nueva realidad de las ideologías izquierdistas. El surgimiento de nuevos enemigos de las izquierdas (dogmas neoliberales, consenso de Washington o las políticas ultraconservadoras de seguridad) ha provocado la pérdida de seguidores y la aparición de nuevos actores que compiten por el mismo espacio ideológico. La lucha contra el pensamiento único requiere la construcción de un nuevo lugar para la filosofía práctica de izquierdas, al que se puede llegar con las ayudas de Arendt, Rawls, Habermas, Petit, Giddens, Crouch, etc. Sin creer ya en la utopía salvífica y revolucionaria, desde el izquierdismo se aspira a una mayor calidad de la democracia y a una regeneración moral de las izquierdas plurales y diversas. Se trata de reconstruir la modernidad sin errores, es decir, basada en la autonomía individual, el universalismo y el cosmopolitismo ilustrados; de recuperar la política, junto al dinamismo de la sociedad civil, el patriotismo constitucional y los valores de la ciudadanía activa; y, finalmente, de hacer renacer el legado liberal, socialista y democrático del Estado de bienestar.

Transcurridos los treinta años gloriosos del Estado de bienestar (1945-1975) y entronizado el neoliberalismo en la escena global, solamente cabe abordar la política sin maximalismos, acorde al mundo postmoderno: disposición al servicio común, uso de fragmentos de la ideología, defensa de valores ingrávidos difíciles de refutar y presentación de una buena imagen. El objetivo no es otro que mantener los restos de la modernidad por la vía reformista, mediante el progreso limitado y sostenible, con nuevos sujetos políticos asociados para sostener el Estado de bienestar vestido a la moda.

Tampoco se quiere caer en un simple progresismo democrático en el marco democrático. Las izquierdas han de contribuir a la estabilidad económica, a una mayor seguridad, al fomento de la participación en una democracia radical, más profunda, con mejor funcionamiento, gran transparencia ajena a la corrupción, aumentando las becas y ayudas a los más cualificados, reduciendo los impuestos y haciéndolos más justos. Conseguir estos grandes objetivos supone refortalecer la autonomía de las naciones frente a la globalización.

5. **El cuadrante suroeste: nuevo socialismo democrático y liberalismo social**

El *socialismo democrático* fue una conquista de la transformación de un socialismo teóricamente radical en otro de prácticas reformistas, que además apoyó al Estado de bienestar en los años de esplendor hasta la extenuación. Desde los años 1990, el heredero de la tradición socialista europea posterior a la Segunda Guerra mundial se ha adaptado al contexto general de la globalización siguiendo la interpretación centrista de la socialdemocracia de Anthony Giddens, es decir, la «tercera vía» (Giddens, 1999).

En opinión de Alfonso Ortí, la última década del siglo XX ha provocado la desintegración socialdemócrata en medio de la neo-postmodernidad, en sus diferentes tipologías nacionales (postsocialismo), que en oposición al neoliberalismo hegemónico y la emergencia utópica del populismo ha devenido una especie «socialtecnocracia neoliberal procapitalista» en completa contradicción con sus propios orígenes sociales y modelos teóricos tradicionales (Ortí Belloch, 1995: 22-23). Sumado

esto a la crisis de fin de siglo surgida de la caída del comunismo se advierte la necesaria redefinición ideológica del socialismo democrático inserta en un contexto de la pérdida de valores y principios en sus líderes. El socialismo se mueve en la ambigüedad de sus dirigentes públicos y la competencia en lo internacional, lo económico y lo individual (Merkel, 1994).

Aun así, la orientación del nuevo socialismo democrático, inspirado en ciertos fundamentos teóricos de Giddens, Habermas, Rawls, Pettit, Arendt y su propia tradición de pensamiento reformista, sigue persiguiendo la realización de valores como la igualdad y la libertad mediante la formación integral del hombre, siendo la educación una clave para su desarrollo personal. Ha disminuido su afán interventor en la economía, pero preserva su capacidad de diálogo con los poderes económicos y respeta las leyes del mercado. Es cierto que ya no pretende alcanzar las cotas de bienestar social anteriormente logradas, sino hacer que el Estado democrático y social sea sostenible, para lo que ha de fomentar la vida en la sociedad civil, reducir el gasto y hacerlo más personalizado. Todo esto le lleva a hacer políticas públicas en aras de la justicia e igualdad, que favorecen la educación, el pleno empleo, el control financiero y fiscal, las organizaciones del tercer sector, de defensa del medio ambiente, la ayuda a los marginados, etc.

A estas últimas políticas públicas mencionadas se suma el *liberalismo social*, evolución del liberalismo clásico a finales del siglo XIX y principios del XX y uno de los pedestales del Estado de bienestar en sus orígenes (Eccleshall, 1993). Su presencia en la política actual es muy limitada, tanto ideológica como geográficamente. Sin embrago, sus principios se han diluido entre las ideologías vecinas (socialismo democrático, democracia cristiana, conservadurismo social, etc.), e incluso pueden persistir en los pequeños partidos liberales, que ocupan posiciones de centro, en casi todos los países europeos.

Las teorías de liberalismo social son herederas de una larga y sobresaliente tradición de pensamiento creada por John Stuart Mill, Green, Mial, Hobhouse, Hobson, Keynes, Berlin, Rawls, etc. Se propugna una sociedad libre y abierta, cuyas individualidades se guían por valores morales en aras de alcanzar la solidaridad y la justicia social, que deben ser plasmadas por el Estado de bienestar (Gray, 1994). Toda una teoría de la justicia, elaborada por Rawls, completa el panorama de ideas de los liberales sociales, que también tienen como base ideológica los principios democráticos (Rawls, 2010).

La llegada al poder de estos pequeños partidos liberales de orientación centrista-izquierdista, mediante pactos y coaliciones fruto de su posición central en los sistemas políticos, conlleva políticas de redistribución de recursos, pero también de defensa de los derechos y libertades de los individuos, en el marco de la economía capitalista regulada.

6. **El cuadrante noroeste: ecologismo, feminismo, altermundismo y neopopulismo socialista**

El *ecologismo* entendido como nuevo movimiento social, partido e ideología nació en los años setentas del siglo pasado después de que en la década anterior ciertos intelectuales y activistas hicieran una gran crítica sobre los efectos contami-

nantes y los desequilibrios medioambientales provocados por el industrialismo de las sociedades desarrolladas, y de forma paralela a los avances realizados en el conocimiento de la biosfera. De esa época son los primeros textos que denuncian las consecuencias del crecimiento, las primeras declaraciones institucionales y los comienzos de las organizaciones ecologistas (ONG, Los verdes, *Greenpeace*, *The Ecologist*, etc.).

El ecologismo alerta de los límites del crecimiento y exige justicia para el restablecimiento del medio ambiente y el equilibrio ecológico, alterados por el hombre en su actividad económica y formas de vida. La propuesta de vida ecologista (reciclaje, sostenibilidad, decrecimiento, energías alternativas, etc.) ha penetrado en la mente de millones de personas en el planeta, provocando una revolución psicológica en lo referente a la preservación de la naturaleza.

Son muchos los principios y valores que inspiran a los ciudadanos y políticos «verdes» (Dobson, 1997). Partiendo de una nueva idea de progreso, o su negación, se desprende la necesidad de cambiar el modelo de economía, al menos sostenible, que garantice una sociedad de vida plena. Por ello, la política ha de tener siempre presente la prevención de los desequilibrios ecológicos y vigilar consecuencias medioambientales de las políticas públicas para la conservación de la naturaleza. El ecologista procura ser consumidor, ciudadano y productor consciente, a fin de evitar la destrucción del medio ambiente y hacer posible una sociedad con modos de vida distintos.

Los objetivos de la organización socioeconómica de los ecologistas dependen de la implantación de estructuras federalistas de orden global que puedan adoptar medidas políticas coordinadas, es decir, de una gobernanza mundial, que a su vez se estructure en función de unidades políticas ecológicas (biorregiones). Con mayor o menor radicalismo, la realización del ideal ecologista requiere de proyectos de transformación en el modelo de economía capitalista, con el que mantiene un permanente conflicto a escala global.

De tales principios y propuestas se coligen las actitudes y comportamientos de millones de personas que aspiran a dejar en herencia a sus hijos un planeta donde sea posible convivir con una naturaleza equilibrada. El efecto sobre la actividad política de tales pretensiones lleva consigo la petición, en muchos casos ejecución, de control de las emisiones de gases, de reversión del cambio climático, de conservación de energías u uso de renovables, de restauración de la capa de ozono, de eliminación del efecto invernadero, de regulación de las actividades agraria, ganadera, industrial, etc. Así pues, desde las más pequeñas unidades político-administrativas hasta las mayores de escala planetaria, deberían estar guiadas por la agenda mundial de medioambiente y las resoluciones de las instituciones encargadas de la preservación de la naturaleza.

El *feminismo* es una tradición de pensamiento con raíces profundas, pero limitadas por una escasa masa teórica hasta muy recientemente. Se trata de un pensamiento de origen ilustrado, véanse si no, las referencias de finales del siglo XVIII: Mary Wollstontoncraft, Poullain de la Barre, Olympe de Gouges, Elisabeth Montagu, Josefina Amor, etc. Durante los siglos XIX y XX avanzó como movimiento, pero de manera localizada e interminante (*Seneca Falls*, sufragistas), que alcanzaron su triunfo con la aprobación del sufragio universal femenino. Fue, sin embargo, a partir de los años sesentas del siglo pasado cuando tras la incorporación de la mujer al

mercado laboral, se desencadenaron innumerables grupos y organizaciones feministas que reclamaban tanto sus derechos en un plano de igualdad con los hombres, como el reconocimiento de sus diferencias específicas. En el último cuarto del siglo XX el movimiento hacia la liberación de la mujer estaba ya lanzado, lo que influyó en la proliferación de estudios sobre las mujeres y de género desde las más diversas perspectivas disciplinares y en las más importantes universidades del mundo (Castells, 1996).

Tratando de eliminar la sociedad patriarcal o de hacer una revolución simbólica contra el patriarcado, el feminismo se fundamenta en una serie de principios. En primer lugar, reclama la igualdad jurídica y de facto en la vida económica y social para la mujer, reconocida como sujeto sexuado. Incluso va más lejos cuando pretender alcanzar la completa emancipación que desarrolle una autoridad y un orden femenino. Esto supone una lucha completa por crear un orden simbólico propio, donde se forme libremente la opinión y decisión de las mujeres, y se establezcan relaciones de confianza entre todas ellas (Beltrán y Maquieira, 2001).

De todo lo anterior se deduce que es necesario un Estado poderoso, como fue el Estado de bienestar, el que puede hacer realidad tales fundamentos y objetivos. El Estado social y democrático de la segunda mitad del siglo XX ha promovido la igualdad jurídica y el acceso al mundo laboral de las mujeres, mucho más ha garantizado sus derechos de ciudadanía. También se han reconocido sus diferencias y se ha garantizado mediante la acción afirmativa su inserción en la vida pública. No obstante, las mujeres siguen discriminadas en la realidad cotidiana mediante la retribución de salarios más bajos por igual trabajo; por la mayor carga que asumen en los hogares; por las limitaciones que experimentan para ocupar puestos de dirección en las organizaciones; por la falta del control de la distribución del tiempo (horarios) en la sociedad; por las diferencias sociales, étnicas, culturales que las segregan; por las violencias de género, etc. En suma, los principios y valores del feminismo todavía no están implantados en nuestras sociedades, si bien se ha avanzado considerablemente desde hace unas décadas hasta ahora. Las ideologías enemigas de las mujeres, más o menos visibles, continúan validando el referente de la masculinidad como poder simbólico hegemónico.

En esta tesitura, las políticas públicas que desarrollen grupos o partidos proclives al feminismo tratarán de aprobar normas destinadas a solucionar tales problemas. La distancia entre las premisas ideológicas del feminismo y la implementación de decisiones públicas destinadas será más corta allí donde el poder político recaiga en mujeres reivindicativas o en partidos de afinidad o familiariedad ideológica.

Con el nombre de *altermundismo* o antiglobalización se idéntica a una enorme pluralidad de grupos que sostienen que otro mundo es posible sin globalización, al menos sin la globalización de determinados procesos económicos, financieros, migratorios, bélicos, etc., que ha sido desenvueltos por el neoliberalismo a escala mundial y todo lo que este representa (fin de la historia, choque de civilizaciones, pensamiento único, etc.). El altermundismo no se configura como ideología, sino que contiene varias en su interior, en algunos casos son opuestas en ciertos elementos que la componen (Fernández Buey, 2004). Entre los grupos, movimientos, partidos, ONGs que forman el antiglobalismo, unidos por su rechazo de las tendencias uniformadoras de la globalización, se encuentran viejos y nuevos movimientos sociales, desde el anarquismo, el comunismo, foros sociales, hasta los nuevos movimien-

tos surgidos con la crisis económica como los indignados, mareas, contra G-8 y otras cumbres mundiales, pasando grupos ecologistas feministas, pacifistas e innumerables ONG.

Defienden el cooperativismo, la solidaridad, la pequeña propiedad y la escala local frente al espíritu capitalista en la economía y sus manifestaciones. Contra el espíritu universalista de globalización uniformadora defienden los derechos particulares y las poblaciones concretas, identidades propias, comunidades indígenas, etc. Para eliminar la alienación consumista, el gasto energético, promocionan el ahorro de recursos y el consumo consciente (Moreno, 2016).

Se trata de un movimiento poco vertebrado, e incluso diluido dispersamente en muy diversas sociedades, que se muestra principalmente como «antipolítico» en defensa de más y mejor democracia (democracia real) sin que sea visible una única ideología, que tal pueda fraguar si hay un cuerpo orgánico que la construya, avale y difunda con éxito. A pesar de todo, se observa que mayoritariamente el movimiento se guía por los principios de la democracia (igualdad, libertad, justicia) que trata de realizarlos en los espacios posibles, sean nacionales, institucionales, etc.

Hoy día la política global, pero también la nacional, están condicionadas por estos movimientos, que si en un principio no repercuten sobre las decisiones políticas, pasado el tiempo acaban por influir sobre los gobernantes, bien sobre los elegidos de otros partidos, bien los representantes de los propios partidos incluidos en el movimiento.

Finalmente es de obligada mención el resurgimiento del *populismo* en los años finales del siglo XX y principios del XXI. Existe una versión de «socialista» de este neopopulismo, muy extendida por Latinoamérica (Dubesset y Majlátová, 2012). Los casos de Hugo Chávez, Rafael Correa, Ortega o Evo Morales lo demuestran con nitidez (Freidendenbeg, 2007). Pero, también, se ha desarrollado en algunos países del sur de Europa como consecuencia de la crisis financiera y de la burbuja inmobiliaria, cuyo exponente máximo es el ejemplo de Podemos y su líder Pablo Iglesias.

Sin duda, se trata de de la misma tradición de populismos que siempre vivió Latinoamérica (Perón, Cárdenas, Getulio Vargas, etc.). Se trata de una doctrina de raíz jacobina, que defiende a ultranza la soberanía popular, y que las dinámicas globalizadoras y crisis internas hicieron despertar, adecuándose a las nuevas circunstancias históricas y nacionales.

Con un discurso redentoristas nuevos movimientos, partidos y líderes neopopulistas han alcanzado el poder por la vía democrática. Básicamente la ideología neopopulista estructura sus elementos en función de un conflicto dual entre el pueblo (identidad no definida pero comprendida intuitivamente como conjunto de clases populares y trabajadoras) y los enemigos del pueblo, tanto externos como internos. Sobre este conflicto dual se alza un sujeto salvador del pueblo que reclama su apoyo para poder eliminar los males que le afligen. Hay aquí una propuesta de transformación social y política que culminará en un reinado de paz y un paraíso de bienestar para todos (una vez vencidos mortalmente los enemigos).

La propuesta es la de una revolución que lleva consigo una reforma constitucional, o la aprobación de una nueva Constitución, y toda una serie de medidas políticas, de diferente calado y en casi todos los aspectos de la gobernación. Se trata de políticas orientadas hacia la sanidad, la educación, la producción agraria, etc., inspirados por la idea de mejorar la condición social y mejorar el bienestar de las

clases sociales más pobres y marginadas, soportes de todas las estrategias y objetivos del líder del movimiento, del partido y jefe del Estado.

Llegados a este punto conviene decir que la democracia puede sufrir entonces el colapso del que hablaba Tocqueville. La mayoría podría someter a las minorías con cierta facilidad, impidiéndoles el libre ejercicio de los derechos y libertades de las democracias de calidad. Como esto suele ocurrir, las democracias populistas son defectivas y carecen de algunos elementos indicadores de calidad. Sin embargo, el discurso populista carece de sensibilidad para respetar a las oposiciones minoritarias, toda vez que se siente imbuido del poder de la mayoría, y por tanto portador de la más directa democracia popular.

7. **En las derechas**

La realidad nos ofrece un escenario de ideologías de derechas confusas y aturdidas, que no acaban de obtener todo el beneficio posible por la caída del comunismo debido a la reacción democrática y radical de las izquierdas antisistema, movilizadas para vigilar la pureza de la democracia popular, directa, deliberativa y participativa. De ahí su apuesta por el pragmatismo y la eficacia en el ejercicio del poder, o bien desde la oposición, por las actitudes más furibundas e irracionales.

El espectro político-ideológico en las derechas trata de recuperar la idea de un individuo protagonista de la vida económica y social, práctico y pegado a la realidad cotidiana, que contrasta con el ideal de yo abstracto modelado por la Ilustración, pensado para la acción ciudadana y colectiva. Los grupos conservadores se refugian en la economía, desdeñando el debate de ideas, sobre todo, de ideas políticas, al que creía superado.

Este mismo debate o conflicto ideológico aventura la necesidad de renovación de las ideas conservadoras, que deberían ser reforzadas y relanzadas para triunfar en el choque intelectual, así como recuperar el factor social, la democracia cristiana o el conservadurismo protector de otras épocas, que son ideas útiles para compensar consecuencias de los procesos globalizadores. En suma, las derechas se encuentran más cómodas en la postmodernidad (menos idealismo, más relativismo) que las izquierdas, demasiado encarceladas en sus sueños e ideales.

8. **El cuadrante sureste (neoliberalismo y neoconservadurismo)**

La década de los años 1980 certificó la decadencia del Estado de bienestar, especialmente en el Reino Unido y los Estados Unidos por el acceso al poder de los liberales conservadores Margaret Thatcher y Ronald Reagan. El hecho fue acompañado por el resurgimiento del liberalismo post-clásico, del que eran creadores intelectuales Hayek, Friedman, Nozick, etc. Inmediatamente denominado *neoliberalismo* en la política, recupera la doctrina clásica de la economía capitalista, es decir, el libre mercado, libre competencia, autorregulación mediante oferta y demanda, el individuo racional que trata de maximizar intereses, etc. El fenómeno se reavivó después de la caída del comunismo en la Unión Soviética y en los países del este europeo (Steger y Ravi, 2011).

El neoliberalismo es básicamente una ideología economicista creada por ejecutivos, empresas, periodistas, *thinks tanks*, grupos de presión, etc., que presentan un discurso de imágenes idealizadas del mercado global libre y unificado que es capaz de crear un mundo mejor. Este discurso favorable al libre flujo de capitales, productos, servicios, a la mundialización de las corporaciones, a la existencia de paraísos fiscales, etc. ha influido en la formación de una opinión pública mundial a través de miles de medios de comunicación mundial, promocionando el denominado «pensamiento único», el famoso «fin de la historia» y el conocido «fin de las ideologías» (Bell, 1992).

La ideología neoliberal pretende la no intervención de Estado, o en ciertos casos, la limitada intervención estatal, porque uno de sus principios inspiradores es la creencia en el predominio de la economía, es decir, del mercado, sobre la política y su organización más simbólica, el Estado, imaginado como un ogro que ahoga a la sociedad civil y obliga al hombre a seguir un «camino de servidumbre» (Hayek, 1977). Sobre esta base radical liberal que fomenta la máxima libertad individual, la baja participación política y una democracia elitista.

Desde esta perspectiva doctrinaria, que está muy presente en la escena política actual, la acción política concreta implica, en primer lugar, el desmontaje de todas las estructuras de intervención económica y social del Estado y demás administraciones públicas, así como de las empresas públicas. En segundo lugar, se derogan la legislación que hace posible tal intervención y otras normativas similares. Finalmente, se reducen al mínimo los programas de obligada actuación estatal y de otras instituciones públicas. El objetivo es llegar a un Estado mínimo, que simplemente tenga por objetivo la seguridad de los individuos. El resto queda bajo las leyes y normas del derecho privado.

En nuestros días se denomina *neoconservadurismo* a la renovación y adaptación del conservadurismo (Nisbet, 1975) realizada por un buen número de intelectuales norteamericanos, algunos de procedencia europea, en los años posteriores a la Segunda Guerra mundial. La relectura de Burke en aquellos momentos despertó la imaginación de autores como Irving Kristol, Russell Kirk, Daniel Bell, Seymour Lipset, Robert Nisbet y otros muchos que les siguieron. Pensemos en Kristol hijo, Allan Bloom, Huntington, Fukuyama, etc. El éxito inicial de mediados del siglo pasado se debe al desencanto por la actuación del Estado de bienestar ante la gran cantidad de demandas que no pudo satisfacer (p. ej., las de todos los movimientos sociales y contraculturales de los sesentas) y las características de la sociedad de consumo (alienación generalizada de las clases medias y contradicciones culturales) en la que se enraizaba (Miliband *et al.,* 1992; Frachon y Vernet, 2006).

El neoconservadurismo construye su doctrina a partir de una serie de valores y principios tradicionales. Combina de manera armónica la defensa de la familia, la religión, el ejército, el orden público, la jerarquía social o la ley con el patriotismo, la seguridad individual y nacional, la enseñanza de la religión en la escuela o la propiedad privada. Constituye un conjunto de ideas sencillas, reconocibles fácilmente y generadoras de valores comunitarios. Para la mayoría de sus seguidores es más bien una mentalidad que una ideología pensada teóricamente. Dentro del neconservadurismo se cree que la historia, las tradiciones y las costumbres, es decir, las leyes del pasado, han conformado la comunidad, sea local, regional o nacional, por lo que han de ser respetadas y asumidas (Dubiel, 1993).

Esta comunidad se concibe como un todo orgánico en donde cualquier elemento tiene una función que realizar en aras de del organismo social, o político. Los líderes son concebidos como algo natural dentro de la comunidad. Ellos son los encargados de tomar las decisiones que benefician a ese todo orgánico, independientemente del modo que hayan sido elegidos. Los demás, sea cual sea su profesión o actividad, han de cumplir las tareas asignadas de forma eficaz para lograr la armonía que requiere el conjunto. Por tanto, el neoconservadurismo genera fuertes sentimientos patrióticos, nacionalistas, religiosos, etc., que lo convierten en una especie de comunitarismo con una ortodoxia y dogmatismo bastante firmes. Así pues, su encaje en el relativismo postmoderno es bastante complicado.

Sin embargo, todo lo anterior no es óbice para practicar las ideas descritas con gran utilitarismo. El neoconservadurismo comparte con el neoliberalismo la aceptación, ya asumida, de la democracia competitiva en su modalidad elitista o simplemente representativa como contexto jurídico-político que debe asegurar la realidad de una economía capitalista en su versión más clásica, libre, competitiva e internacional (Baqués Quesada, 2000).

Cuando los neoconservadores (conservadores de la segunda mitad del siglo XX) han llegado al poder, han diseñado políticas e implementado programas que reducen la capacidad interventora del Estado, disminuyen la carga fiscal y olvidan ayuda social, mientras que, por otro lado, fomentan el gasto militar, refuerzan el poder de las iglesias, sostienen a los agentes del orden público y promueven el patriotismo militarista, cultural, deportivo, etc., usando guerras en curso, enemigos nacionales o internacionales, eventos mundiales de cualquier tipo.

9. **El cuadrante noreste (neofascismo, neopopulismo nacionalista e islamismo integrista)**

En el espacio más comunitarista y retrógrado de las ideologías políticas actuales se encuentra el *neofascismo*, procedente de la tradición fascista y autoritaria de los años 1920 y 1930. Sin embargo, tras la Segunda Guerra mundial esta tradición fascista se remodeló, pasando a aceptar formalmente el sistema democrático con afán de supervivencia en el nuevo contexto político, pero también con el interés oculto de la destrucción o transformación social de la democracia. Son numerosos los partidos con esta ideología en diversos países europeos, desde los antiguos Movimientos Socialista Italiano, Frente Nacional, Partido Nacional Democrático, *Vlaams Blok*, *Zentrum* hasta los nuevos *Republikaner*, Partido Liberal Austriaco, Nueva Democracia, Amanecer Dorado, *Pegida*, Alternativa para Alemania, etc. En las últimas dos décadas han aumentado su apoyo electoral y han podido entrar en algunos parlamentos europeos (Hernández-Carr, 2012).

Este neofascismo es más la negación de determinadas políticas y situaciones existentes en los países europeos, especialmente de la Unión Europea, que la afirmación de proyecto político que contemple en conjunto de problemas de la sociedad. Una de las claves de los recientes éxitos electorales radica en el discurso racista contra la inmigración, uno de los problemas más acuciantes para la Unión Europea y los estados miembros. Lógicamente, esta actitud va acompañada de la crítica a la política tecnocrática e ilegítima de los gobiernos nacionales, que considera depen-

dientes de las organizaciones comunitarias y de la globalización. Para evitar lo anterior, aspira a eliminar este poder de influencia en los niveles inferiores de la política: el regional y, sobre todo, el local, para el que desea una democracia directa.

La crítica destructiva alcanza al igualitarismo del Estado bienestar, pese a que, como se ha dicho, está en retirada, por su igualitarismo redistributivo, el despilfarro, ineficacia, etc. Se manifiesta contra la clase política, el multiculturalismo o el estatismo que amenazan la libertad. Pero se trata de una libertad asociada a los valores tradicionales de la sociedad autoritaria y jerárquica, que hay que preservar. Para el neofascismo es preciso regenerar moral y económicamente de la nación, recrear su verdadera identidad y devolver el poder al honrado pueblo. Por esta vía llega a proponer una democracia radical, auténtica, genuina y republicana. El tinte demagógico de estas proclamas se comprueba directamente cuando todavía persisten sus ideales totalitarios (Antón Mellón, 2012), como el principio de jefatura, las prácticas violentas, el nacionalismo étnico, el antimaterialismo, la teoría de la conspiración, etc.

Algunos de los elementos del neofascismo han pasado a nuevos partidos nacionalistas, impregnándose de un discurso populista que esconde sus pretensiones ocultas. Bajo la etiqueta de *neopopulismo nacionalista* proliferan partidos políticos, algunos llegados al poder, como en Polonia y Hungría, que apelando al pueblo o la nación, se transforman en sus pastores y ejercen el poder con una intransigencia omnímoda. El proyecto de regeneración democrática que representan es un verdadero peligro para la democracia y su calidad. En suma, la tendencia al control mayoritario del sistema democrático supone un abandono de la racionalidad y lógica del funcionamiento de la democracia liberal, adentrándose en terrenos dominados por el mito y la sinrazón. Motivos fundados para practicar políticas que desarbolen los planes de neofascistas y neopopulistas nacionalistas.

Por tanto, hay una tendencia antipolítica y antidemocrática en las sociedades occidentales, que alimenta al odio. De ello, solo cabe esperar un círculo vicioso de acciones y reacciones como las practicadas por el *islamismo integrista* mediante los atentados terroristas (Torres Soriano, 2009). El integrismo en el islam posee una larga tradición, pero su reaparición en la escena internacional es reciente, vestido a la moda de las tecnologías y nuevas, múltiples y numerosas estrategias violentas. Sería muy largo, e imposible es este texto, explicar con detalle las causas de esta situación, pero sí es posible descifrar los objetivos de esta corriente religioso-ideológica y sus efectos en las políticas de los países implicados.

En la doctrina del islam política y religión forma una unidad indisoluble, puesto el único poder es Alá, del que derivan todos los demás. Además, la ley del Corán es la ley del mundo. Por tanto, todos deben conocerla y practicarla. La educación de los niños se hace a través de las enseñanzas del Corán. Es obvio que los musulmanes «integristas» quieren hacer realidad las leyes coránicas y expandir la *Umma* (comunidad de creyentes) por todo el mundo. Todos los Estados deberían adoptar esta doctrina musulmana hasta llegar a configurarse el Califato universal. Es pues, como fácilmente se deduce, una visión incompatible con los valores y fundamentos que sustentan la civilización occidental cristiana.

Si a estos principios islamistas sobre el poder y la organización del mundo se suma la realidad del mundo árabe y sus interrelaciones conflictivas con ciertos Estados de la comunidad internacional (guerras en Afganistán, Irak, Siria, Norte de África, Yemen, etc.) se podría entender la reacción de grupos islamistas. La Yihad

ha llegado hasta el corazón de Occidente en una especie de espiral de violencia que no conduce a nada positivo, porque los fines del yihadismo son imposibles de realizar (Jordán, 2004).

Ahora bien, esta realidad de guerra y terrorismo islamistas ha provocado, principalmente desde los ataques del 11-S, una transformación de las políticas de seguridad y defensa de casi todos los países del mundo (Jordán *et al.,* 2010). Se han aumentado los recursos económicos, humanos y tecnológicos para las políticas de seguridad en todas las facetas de la vida privada y, muy singularmente, en la seguridad política nacional e internacional. La presencia en la escena política de una ideología generadora del terror islamista hace imprescindible dedicar grandes esfuerzos a prevenir, controlar, desactivar y, tal vez atacar, el problema que nos afecta. El medio no puede ser otro que el diseño, análisis, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad.

10. **Breves conclusiones**

Los procesos de globalización han provocado cambios en las ideas e ideologías políticas. Al contrario de lo que se preveía, las ideas siguen estando en las candilejas de la política y de las políticas públicas. Es más, como decía Rafael del Águila, es imposible la política sin ideas (Águila, 2008). Las ideas e ideologías son las grandes inspiradoras de la actividad política, tanto en su fase ascendente (conquista del poder) como en su fase descendente (ejercicio del poder y sus decisiones). El pensamiento de la globalización o globalismo se ha visto limitado en su expansión ideológica hacia el pensamiento único por la aparición de nuevas ideas, en las que han confluido muchos y diversos actores, creando una respuesta antiglobalización o altermundismo (otro mundo o globalización es posible), a la que se suman las fuerzas del feminismo, del ecologismo, el pacifismo y los retazos aún existentes del comunismo y el anarquismo. La influencia en las políticas públicas de estos actores es manifiesta cuando se trata de ecología, derechos y reivindicaciones de las mujeres, prácticas de solidaridad, transparencia, deliberación pública, etc., pues están representados en las instituciones democráticas y en los espacios públicos con sus partidos y movimientos sociales.

Las ideologías clásicas como el socialismo democrático, el conservadurismo y el liberalismo también han tratado de adaptarse a las nuevas realidades existentes en diferentes facetas de la actividad económica, tecnológica, comunicacional, etc. Su margen de decisión queda limitado por las redes internacionales de leyes, estructuras políticas, mercado global y movilidad de personas, bienes o servicios. De ahí la tercera vía socialista, la plena aceptación la liberalización completa de los intercambios económicos por parte de liberales y conservadores, con sus ambigüedades nacionalistas y conservadoras. Este conjunto ideológico de centro izquierda, cetro derecha y derecha todavía sigue predominando y mantiene, no sin dificultades y con enemigos internos, la democracia representativa y unas políticas públicas que oscilan entre la defensa del Estado de bienestar y el liberalismo individualista-conservador, es decir entre las políticas sociales y redistribuidoras de un Estado cada vez menos interventor y las políticas liberadoras del Estado con reducción de la carga fiscal y el gasto público.

El proceso de globalización también se ha visto frenado a derecha e izquierda, norte y sur, por las nuevas ideologías populistas de carácter socialista o nacionalista, por los movimientos xenófobos y por el terrorismo islamista, que pretender mantener intactos los modelos locales tradicionales. Por ello se observan en el panorama mundial países encerrados en sí mismos, que en defensa de un ideal nacionalista, religioso o revolucionario, se aíslan de los procesos integradores de las Uniones regionales y de la mundialización en general. Pongamos el ejemplo de algunos gobiernos nacionalistas en la Europa del Este, incluso estando en la Unión Europea que practican políticas xenófobas y antidemocráticas. Pensemos también en los populismos latinoamericanos de Venezuela, Bolivia, Argentina, Nicaragua, Ecuador, etc., excesivamente confinados en sus políticas revolucionarias que conculcan los derechos de las minorías y que impiden el desarrollo económico y social del conjunto del país, en aras de una hegemonía política e ideológica condenada a la frustración en el medio y largo plazo por la falta de recursos para satisfacer las necesidades de la población. Finalmente, es el terrorismo islamista el que resiste violentamente la homogeneización mundial enfrentándose a las elites gubernamentales de sus países, atacando a la población de los países occidentales u occidentalizados o generando guerras en los países musulmanes de África y Oriente Medio. Por ello, se vive la globalización con una gran incertidumbre, e incluso miedo, en todo caso con gran tensión y estrés. Solamente el sosiego ideológico y política mesurada, tanto a escala mundial como continental, nacional y regional, podría devolvernos la calma y tranquilidad (la *ataraxia* de los griegos) en este mundo dinámico, conflictivo y cambiante del siglo XXI.

11. **Referencias bibliográficas**

ÁGUILA, R. del (2008). *Crítica de las ideologías. El peligro de los ideales*. Madrid: Taurus.

ANTÓN MELLÓN, J. (2012). «La sangre vale más que el oro. ¿Son fascistas las ideas-fuerza de la nueva derecha europea?». En *El fascismo clásico (1919-1945) y sus epígonos*, coordinado por Joan Antón Mellón, 237-262. Madrid: Tecnos.

— (Coord.) (2002). *Las ideas políticas del siglo XXI*. Barcelona: Ariel.

ARIAS PELERANO, F. (2001). *Consecuencias políticas de la globalización: el imperio terráqueo*. La Coruña: Edicios do Castro.

BAQUÉS QUESADA, J. (2000). *El neoconservadurismo: Fundamentos teóricos y propuestas políticas*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.

BELL, D. (1992). *El fin de las ideologías: sobre el agotamiento de las ideas políticas en los 50.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (presentación y coordinación de Joaquín Abellán).

BELTRÁN, E. y MAQUIEIRA, V. (Eds.) (2001). *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial.

CASTELLS, C. (Ed.) (1996). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.

DOBSON, A. (1997). *Pensamiento político verde*. Barcelona: Paidós.

DUBESSET, E. y MAJLÁTOVÁ, L. (Eds.) (2012). *El populismo en América Latina. Teorías, historia y valores*. Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.

DUBIEL, H. (1993). *¿Qué es neoconservadurismo?* Barcelona: Anthropos.

ECCLESHALL, R. (1993). «Liberalismo». En *Ideologías políticas*, por Robert Eccleshall, Vincent Geoghegan, Richar Jay y Rick Wilford. Madrid: Tecnos.

FERNÁNDEZ BUEY, F. (2004). *Guía para una globalización alternativa.* Barcelona: Ediciones B.

FONTAINE, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial y FLACSO Ecuador.
FRACHON, A. y VERNET, D. (2006). *La América mesiánica. Los orígenes del neoconservadurismo y las guerras del presente*. Barcelona: Paidós.
FREEDEN, M., SARGENT, L.T. y STEARS, M. (2013). *The Oxford Handbook of Political Ideologies*. Nueva York: Oxford University Press.
FREIDENBERG, F. (2007). *La tentación populista.Una vía al poder en América Latina.* Madrid: Síntesis.
FUKUYAMA, F. (1993). *El fin de la historia y el único hombre*. Barcelona: Planeta.
GIDDENS, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
— (2005). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas.* Madrid: Taurus.
GRAY, J. (1994). *Liberalismo.* Madrid: Alianza Editorial.
HAYEK, F. (1977). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
HERNÁNDEZ-CARR, A. (2012). «El resurgir de la extrema derecha en Europa: Características y claves interpretativas». En *El fascismo clásico (1919-1945) y sus epígonos*, coordinado por Joan Antón Mellón, 263-297. Madrid: Tecnos.
JORDÁN, J. (2004). *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista.*Pamplona: Editorial Universidad de Navarra.
—, POZO, P. y GUINDO, M. (2010). *Terrorismo sin fronteras. Actores, escenarios y respuestas en un mundo global*. Pamplona: Aranzadi y Thomsin Reuters.
LUKES, S. (2015). *El viaje del profesor Caritat o las desventuras de la Razón. Una comedia filosófica*. Barcelona: Tusquets Editores (Colección Booket).
MARCUSE, H. (1968). *El final de la utopía*. Barcelona: Ariel.
MERKEL, W. (ed.) (1994). *Entre la modernidad y el postmaterialismo. La socialdemocracia europea a finales del siglo XX*. Madrid: Alianza Editorial.
MILIBAND, R., PANITCH, L. y SAVILLE, J. (Eds.) (1992). *El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos: Retórica y realidad.* Valencia: Alfons el Magnànim.
MORENO, C. (2016). «Antiglobalismo». En *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, editado por Joan Antón Mellón y Xavier Torrens, 577-596. Madrid: Tecnos.
NISBET, R. (1975). *Conservadurismo*. Madrid: Alianza Editorial.
ORTÍ BELLOCH, A. (1995). «Viejas y nuevas ideologías: Hacia la dualización postsocialdemócrata». *Documentación Social*, 99-100: 9-37.
PENDÁS, B. (2007). *Teorías políticas para el siglo XXI*. Madrid: Síntesis.
RAWLS, J. (2010). *Teoría de la justicia.* México: Fondo de Cultura Económica.
STEGER, M.B. y RAVI, K.R. (2011). *Neoliberalismo. Una breve introducción.* Madrid: Alianza Editorial.
TAIBO, C. (1995). *Crisis y cambio en la Europa del Este*. Madrid: Alianza Editorial.
TORRES SORIANO, M. (2009). *El eco del terror. Ideología y propaganda en el terrorismo yihadista*. Madrid: Plaza y Valdés.
VALLESPÍN, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.

Capítulo 2

LA DEMOCRACIA EN LA ERA DE GLOBALIZACIÓN[1]

Ángel Valencia Sáiz

1. **Introducción**

Desde la década de los noventa no ha parado de crecer la literatura sobre la globalización. En principio, el impacto de una revolución tecnológica que contribuyó a extender el capitalismo y, sobre todo, ciertas políticas económicas, así como cierta cultura —unida a la transformación de la tv, internet, etc.—, ha pasado en el mundo de hoy, la conversión de ciertos problemas políticos en globales, la pérdida de importancia del Estado Nación como único sujeto político, la emergencia de idea de gobernanza multinivel para hablar de gobierno eran algunas de las consecuencias a nivel político de la globalización. En aquel entonces la relación entre democracia y globalización el nivel del debate tenía más que ver con los planteamientos de la democracia cosmopolita, la sociedad del riesgo o las implicaciones de la modernización reflexiva. Hoy, sin embargo, además de unas tecnologías nuevas como las redes sociales, la crisis ha alterado la relación entre democracia y globalización. En aquellos años la reflexión sobre la globalización se vinculaba como un cambio unido a la modernidad, a la teoría de la democracia o la teoría social. Así, nos encontramos con un nivel teórico que baja a conceptos políticos clásicos y sus cambios —poder, democracia, ciudadanía— y, por ejemplo, teóricos de la globalización como Dani Rodrik defiende una paradoja de la globalización y nos habla que es necesaria no una globalización máxima sino inteligente, para ello hay que defender la democracia y la autodeterminación nacional frente a la hiperglobalización. Una capa de normas internacionales que deje un amplio margen de maniobra a los gobiernos nacionales (Rodrik, 2011: 21). De algún modo, la crisis ha roto el esquema interpretativo de la globalización, si al principio, intentábamos ubicarla como un eje de cambio de la sociedad de nuestro tiempo pero dentro de un modelo social interpretativo global de algún tipo, desde la crisis, intentamos comprender la globalización como un eje de cambio social dentro de un proceso de diagnóstico social que nos lleve a la construcción de un modelo social emergente, que todavía no tenemos, dado que la crisis nos conduce hacia un modelo social que todavía no acabamos de ver. Así, este capítulo va a tocar uno de los aspectos de la relación de la democracia y globalización que es la crisis de confianza en la política, los políticos y las instituciones políticas y cómo afecta esto al poder, a la ciudadanía y la democracia.

El punto de partida es un fenómeno general de malestar de la democracia (Galli, 2013; Pérez Díaz, 2008), de crisis de confianza que está trastocando el poder en

las democracias actuales, esto afecta a la propia relación que la ciudadanía —una ciudadanía reactiva— con la clase política y las instituciones democráticas y, desde luego, los cambios que están operándose en la democracia, donde la paradoja democrática constituye la descripción más clara de nuestra relación con ella. Ante esta situación, en todas las democracias, también en la nuestra, la reivindicación de la política se muestra como el único camino. Este es el telón de fondo de un capítulo que se desenvuelve también en el ámbito de los ejemplos, con referencias a al contexto nacional.

La crisis lo ha cambiado todo. También nuestras democracias. Cuando pensamos en la crisis económica, tendemos a identificarnos con el drama social que provoca. Una aproximación empática por sus consecuencias negativas en una amplia mayoría social. Sin embargo, como politólogos el verdadero problema de esta crisis es nuestra perplejidad ante los procesos de cambio político que provocan porque son el resultado de un cambio de época que estamos viendo en acción y que nos resulta difícil de comprender y no digamos de predecir. Sea como sea, empezamos a alumbrar un diagnóstico: La crisis no define una época en cambio si no que ella misma constituye un cambio de época. De este modo, las políticas de la crisis parecen menos eficaces para resolverla porque están sometidas a un modelo de sociedad en movimiento hacia una transformación que nos es difícil vislumbrar. La contingencia toma carta de naturaleza en nuestro universo político. La crisis ha puesto de manifiesto que solo sabemos que los puntos de referencia y los conceptos con los que pensábamos la realidad política necesitan ser renovados para poder entender y enfrentarnos al futuro. El poder, la política y el modelo de sociedad del siglo XXI estaban cambiando ya antes de la crisis. Sin embargo, la crisis constituye un catalizador muy poderoso que está favoreciendo este proceso de cambio. Uno de los elementos interesantes de lo que nos pasa hoy es determinar la incidencia de la crisis en nuestro modelo de democracia y en sus cambios.

Hasta el momento, las políticas de austeridad en Europa parecen conseguir un cierto crecimiento económico pero, eso sí, a costa de reformas estructurales que están transformando profundamente el Estado de Bienestar, el mercado laboral y con un desempleo todavía muy alto. En realidad lo que vemos es un endurecimiento del modelo y de la vida social: En nuestro caso particular, una sociedad española en la que crece la desigualdad y los índices de justicia social empeoran. Estamos como algunos países europeos, incluso mejor que otros en nuestra lucha contra la crisis económica pero nuestro modelo social se desequilibra hacia lo que podríamos calificar una *sociedad inhóspita*. La crisis, más allá de su superación económica, se ha instalado entre nosotros y está vertebrando un cambio social de dimensiones todavía desconocidas en su plenitud sobre el que habrá que seguir pensando para impulsar un necesario cambio de rumbo.[2]

Además, la crisis también ha afectado a los sistemas políticos democráticos occidentales. En este capítulo nos fijaremos en uno de sus efectos: el *malestar de la democracia*. Sus elementos más conocidos son la desafección política, la apatía democrática o dicho de otro modo, el desinterés por la política y, por supuesto, la desconfianza en la clase política y en su eficacia, acompañado de una falta de confianza también en las instituciones políticas. En una palabra, una relación incómoda entre la política y la ciudadanía en las que «rechazo, decepción e indiferencia pueden resumir, pues, las tres facetas de una relación desagradable con la política

que se combina de manera diversa según grupos, generaciones e individuos. En casi todos ellos, la crisis económica y social que atravesamos ha reforzado su desencuentro con la política» (Vallés, 2012: 6).

Este desencuentro entre políticos y ciudadanos afecta, claro está, a las democracias occidentales y, desde luego, a la nuestra. Uno de los temas de este capítulo es, precisamente, intentar aclarar algunas de las razones de este fenómeno y cómo está afectando esto a nuestro modelo democrático.[3] El tema es poliédrico: por un lado, las consecuencias sociales nos pueden conducir también al concepto de malestar social y su incidencia en la estabilidad/inestabilidad de la sociedad española.[4] Otra cuestión importante es si las reformas institucionales que inciden en la participación y en la calidad democrática, como por ejemplo, la transparencia están siendo efectivas o no.[5] Finalmente, no podemos olvidar que es un tema que sabemos que sucede en todas las democracias pero con niveles de intensidad distintos, como muestra la evidencia empírica y o el estudio de caso —y que no será objeto de tratamiento en este capítulo—.

Los teóricos de la democracia anticipan una democracia, sin duda, peor. Se trata de una patología que esconde la razón de una democracia de baja calidad o de una democracia que pierde legitimidad sin sustituirse por otras fuentes alternativas. En el fondo, lo que nos jugamos con esta desazón democrática es caer en una *posdemocracia* (Crouch, 2004), una democracia de baja calidad, un deterioro que en la democracia en nuestro país la convertiría en una especie de simulacro en manos de las fuerzas políticas e incapaz de renovarse. El tema es clave porque si no restablecemos esta relación entre política y ciudadanos, recobramos el prestigio de las instituciones, de la política y de los políticos y, por tanto, renovamos el sistema democrático o, por el contrario, podemos caer en este tipo de democracia de baja calidad.

Planteamientos como los de Crouch nos remiten a la cuestión de si ¿Hay una crisis de la democracia? Como afirma Merkel (2014, 23-24), no se trata de una crisis que afecte la solidez de las democracias consolidadas. Sin embargo, estamos siendo testigos de una erosión «subterránea» de la democracia no reconocida por el demos. Los movimientos sociales y la sociedad civil podrían influir la agenda política y hacer la democracia más adaptable a las demandas económicas, sociales y políticas. Sin embargo, son demasiado débiles para cambiar el curso de la globalización, el poder de los mercados y el incremento de la desigualdad política y socioeconómica de nuestras sociedades. Además, carecen de la solidez de la legitimidad democrática que disfrutan los parlamentos desde que son elegidos a través de elecciones generales. El futuro de la democracia, por tanto, es todavía, en gran medida, el futuro de la democracia representativa.

La cuestión es explicar el cambio que se produce en el cambio de relación que existe entre la ciudadanía y la política, eso que Pierre Rosanvallon ha llamado *contrademocracia*, un concepto que, precisamente, intenta explicar la naturaleza de esa distancia con lo político de los ciudadanos. Como afirma el autor francés, «si bien no hay despolitización, en el sentido de un menor interés por los asuntos públicos y una declinación por la actividad ciudadana, sí se ha modificado mucho cierto tipo de relación con la cosa misma de lo político. Pero el cambio es de otro orden del que habitualmente se sugiere. El problema contemporáneo no es el de la pasividad, es el de la *impolítica*, es decir, de la falta de aprehensión global de los problemas ligados

a la organización de un mundo común. Lo propio de las diferentes formas de la contrademocracia... es... que llevan al aumento de la distancia entre la sociedad civil y las instituciones. Delinean así, una *contrapolítica* fundada sobre el control, la oposición, la disminución de poderes que ya no se busca prioritariamente conquistar. Estos rasgos se manifiestan de manera doble. Los diversos mecanismos o comportamientos tienen como primera consecuencia disolver las expresiones de pertenencia de un *mundo común.* De esencia reactiva, no pueden servir para estructurar y sostener una proposición colectiva. Esta contrademocracia impolítica tiene así por rasgo distintivo superponer una *actividad* democrática y *efectos* no políticos. Es por este motivo que no se inscribe en el marco de las clasificaciones de los regímenes y que constituye una forma original que escapa de las oposiciones tradicionales entre liberalismo y republicanismo, así como entre gobierno representativo y democracia, así como entre gobierno representativo y democracia directa. Las formas diseminadas de esta democracia tienen como segunda consecuencia ocultar la visibilidad y por sobre todo la legibilidad. Ahora bien, se trata de dos cualidades constitutivas de la esencia misma de lo político. No hay política si las acciones no pueden inscribirse un una misma narración ni ser representadas sobre un escenario público único. El desarrollo de las formas de contrademocracia presenta así un carácter complejo y problemático. Complejo porque se mezclan elementos positivos de aumento del poder social y tentaciones populistas-reactivas. Problemático también, porque la evolución hacia una «democracia civil» que se perfila conduce hacia formas de fragmentación y diseminación donde sería necesario poder afirmar el imperativo de una coherencia y una globalidad. Creo que de allí procede fundamental y profundamente el desencanto que caracteriza a las democracias contemporáneas. No está constituido solo por una decepción que podría ser superada (mejorando por ejemplo los procedimientos que organizan el sistema representativo), sino que está estructurado por la aporía que forma la combinación de lo democrático y de lo impolítico» (Rosanvallon, 2007: 38-39). En el fondo, hay un peligro de un «advenimiento de una *democracia impolítica*» (Rosanvallon, 2010: 301). Los estudios empíricos muestran un rechazo de la «ciudadanía a la «politiquería» entendida por el hecho de la mala valoración de instituciones como el Congreso de los Estados Unidos en los que se habían hecho más visibles los enfrentamientos partidarios, los conflictos de intereses y las negociaciones. Por otro lado, también surgía de otra investigación la aversión ciudadana a la política entendida como enfrentamientos partidarios. Frente a lo cual, la ciudadanía no deseaba más participación, se conformaba con que los políticos respondieran al interés general, es decir, cumplieran con su obligación y trabajaran para construir consensos, por tanto, más política de consenso y menos política partidaria o de conflicto. El problema es que la política se ha desvalorizado, el enfrentamiento partidario se ha deslegitimado pero no se han reconocido otras instituciones del contexto político general que doten de fortaleza este vacío. Para ello, hay que «repolitizar la democracia» y dar «más centralidad a lo político».

Creemos en la democracia pero no en los políticos, en particular, en la forma que están haciendo la política ante la crisis. Los ciudadanos parecen querer otra política, algunas reformas en las instituciones, más calidad de la democracia. Este parece ser uno de los orígenes del desánimo de la sociedad española, una desazón democrática. En este capítulo ponemos el énfasis en ese fenómeno de desafección,

fatiga o disgusto con la política que está socavando la legitimidad de la clase política e instituciones democráticas. Se trata de un fenómeno que afecta a democracias de los países desarrollados pero que tiene un especial interés en nuestro país. El objeto de este capítulo es, precisamente, reflexionar sobre cómo las relaciones entre la crisis y ese malestar de la democracia. En la primera parte abordará los perfiles teóricos del problema alrededor de los cambios en el poder, la ciudadanía y la democracia, mientras que en la segunda abordará la cuestión en relación a nuestro país. En este último caso, lo novedoso es que el cansancio y la desafección abierto por la crisis ha socavado la credibilidad de la clase política y de las instituciones democráticas pero no el interés por la política, es más, no ha impedido una politización que está acompañando un cambio político abierto del que solo hemos visto hasta ahora tres fenómenos con relativa claridad: el relevo generacional de las élites políticas que pertenecían a la transición política y su sustitución por líderes que no pertenecen a al momento fundacional de la democracia en nuestro país; la aparición de partidos emergentes; y, sobre todo, un escenario político caracterizado por el tetrapartidismo y la necesidad de una nueva cultura de pactos ante un escenario político más fragmentado. De una u otra manera, el malestar de la democracia crece con la crisis económica en nuestro sistema político, sin embargo, en el caso de nuestro país hay que saber qué papel está jugando en nuestra democracia y en sus cambios. En el fondo, la crisis también ha abierto una apertura al diagnóstico y a la generación de ideas para una regeneración democrática. La democracia se enfrenta a una era de crisis de confianza.

2. **Crisis de confianza, un poder más limitado**

Hablamos de un cambio de época. Y esto se traduce en una transformación en el poder. Moisés Naím (2013; 2016)sostiene la tesis de que se ha producido un auténtico fin del poder político tal y como lo concebíamos anteriormente, en particular, una *degradación del poder*, es decir, está perdiendo eficacia. Algo que se basa tanto en la experiencia en su propio ejercicio de los presidentes y primeros ministros como en la propia percepción que tiene la ciudadanía sobre el propio poder de la clase política. En consecuencia, «los poderosos tienen cada vez más limitaciones para ejercer el poder que sin duda poseen» y, por tanto, «el poder es cada vez más débil, transitorio, más limitado» (Naím, 2013: 15).

Un poder más limitado, que genera nuevas oportunidades y nuevos riesgos, y una degradación del poder que en lo atinente a la vida política de las democracias occidentales provoca una primera consecuencia: la parálisis política. «En la mayoría de las democracias occidentales se está produciendo esta mezcla de intensa polarización política y un diseño institucional que hace muy difícil que el gobierno pueda tomar decisiones oportunas y eficaces. En 2012, de las treinta y cuatro democracias más ricas del mundo, solo cuatro tenían un presidente o primer ministro cuyo partido también controlara la mayoría en el Parlamento. Al igual que en Estados Unidos, tampoco en otros países faltan ideas creativas para reformar el sistema de controles y contrapesos y permitir que el gobierno salga de la parálisis y mejore la calidad de sus políticas. Pese a ello, los avances no se producen. Ni en Estados Unidos ni en ningún otro sitio. Ni siquiera las terribles presiones provocadas por la

crisis económica en Europa han permitido a los dirigentes obtener el poder necesario para reaccionar con rapidez y eficacia. Más bien ha ocurrido lo contrario: La crisis económica alimentó una mayor polarización y fragmentación y, en el proceso, debilitó más a gobernantes y opositores. Nadie parecía tenía la capacidad de llevar a cabo los cambios que tan desesperadamente necesitaban. El fin del poder, sin duda» (Naím, 2013: 326-327).

Una de las razones de que el poder actual sea más limitado es el resultado directo de una crisis de confianza. Por un lado, los límites de la capacidad de acción de los políticos como consecuencia de la propia debilidad de su propio poder impuesto por los controles impuestos por la propia política interior en su propio país y, en segundo término, la propia desconfianza de los ciudadanos. Esto, sobre todo, afecta a la clase política y a los partidos políticos y, por tanto, es uno de las bases del malestar democrático. «El inmenso número y la complejidad de los controles y contrapesos que restringen el poder de los gobiernos democráticos son resultado directo del deterioro de la confianza. En algunos países, este deterioro se ha convertido en una tendencia permanente...No cabe duda que existen muchas razones de peso para no confiar en los políticos y, en general, en quienes están en el poder: no solo por sus mentiras y su corrupción, sino también porque es frecuente que los gobiernos hagan mucho menos de lo que esperamos como votantes. Además, todos estamos mejor informados, y un mayor escrutinio mediático tiende a resaltar las fechorías, los errores y la incompetencia de los gobernantes. Como resultado, el escaso nivel de confianza en los gobiernos se ha vuelto crónico» (Naím, 2013: 347-348). Esta falta de confianza es una de las claves que explican el fenómeno de este capítulo: el malestar de la democracia, esa desazón ciudadana que desde la apatía y desafección hasta la indignación conducen a una caída de la confianza de los gobiernos, la clase política, los partidos políticos y, en general, las instituciones políticas de los sistemas democráticos.

Naturalmente, este deterioro de la confianza en la clase política y en los gobiernos afecta a las organizaciones que canalizan la política democrática: los partidos políticos.

«Pese a las apariencias, están fragmentados, debilitados y polarizados, igual que el sistema político al que pertenecen. De hecho en la actualidad, los partidos tradicionales son en su mayoría incapaces de ejercer el poder que antes tenían... Se mire como se mire, desde los años noventa, los partidos políticos han tenido una mala racha. En la mayoría de los países, los sondeos de opinión muestran que el prestigio y el valor que tienen para los votantes a quienes presumiblemente sirven están disminuyendo y, en algunos casos, se han hundido hasta extremos sin precedentes» (Naím, 2013: 348). A esto han contribuido transformaciones conocidas en los partidos: el menor peso de la ideología en la identidad de los partidos, el creciente poder del marketing, la estrategia, el poder mediático de los candidatos junto con la dinámica de los ataques por la ética a los candidatos que han llevado a que la corrupción constituya uno de los temas capitales y de una extraordinaria visibilidad en la agenda política y causa de degradación de la política, los políticos y los partidos políticos. Parece evidente que hay una serie de objetivos fundamentales: «restablecer la confianza, reinventar los partidos, encontrar nuevas vías para que los ciudadanos corrientes puedan participar de verdad en el proceso político, crear nuevos mecanismos de gobernanza real, limitar las peores consecuencias de los controles y de los contra-

pesos y, al mismo tiempo, evitar la concentración excesiva del poder y aumentar la capacidad de los países de abordar conjuntamente los problemas globales, deberían ser los objetivos políticos fundamentales de nuestra época» (Naím, 2013: 353). Naím, nos habla de una época en la que, paradójicamente, las grandes innovaciones a la política, al gobierno y a la participación ciudadana están por llegar. Sea como sea, el poder es distinto y la crisis de confianza es una de esos factores que le afectan y que explican, sin duda, el fenómeno del malestar democrático.

3. **Otros ciudadanos, reactivos**

El malestar de la democracia parece un fenómeno que aqueja de uno u otro modo a los sistemas democráticos occidentales. Por expresarlo de una manera sencilla se trata de una desazón democrática que afecta, fundamentalmente, a la ciudadanía y que se expresa en un distanciamiento progresivo de la política, de lo político, de lo público, que incide, particularmente en una desconfianza tanto en la ética pública de la clase política como en su capacidad de gobernar eficazmente y en solucionar los problemas reales que auténticamente preocupan a los ciudadanos. Lo habitual ante este fenómeno dentro de las democracias occidentales era la aparición de fenómenos tales como la apatía, la desafección democrática y aumento de la abstención electoral en las urnas, es decir, una menor participación política. En cualquier caso, el nivel de la participación no ha supuesto la desaparición del interés por la política, al contrario, ha surgido una *política de la indignación* que ha abierto algunos cambios en el escenario político español. Sin embargo, la crisis ha suscitado una suerte de participación reactiva, resultado de reacciones defensivas no sistémicas —no niegan la democracia— si no ciertos aspectos del sistema democrático o de la forma de hacer política: por un lado, un ciudadano indignado que exige transformaciones del sistema democrático y una respuesta ante la crisis para los más afectados por ella.

La desazón democrática implica la aparición de un *ciudadano reactivo*, una noción que usaba ya Rafael Del Águila bastante años antes de que apareciera la crisis, es decir, «ciudadanos definidos en sus compromisos públicos por su capacidad de juicio y también de participación cuando esta resulte necesaria» (Del Águila, 2000: 383). Es ese ciudadano libre, pero inmerso en la contingencia, autónomo pero en el que el juicio político no está determinado por ideologías cerradas sino una realidad contingente es el que se enfrenta a al mundo político del presente.

Este *ciudadano reactivo* es, de algún modo, el protagonista de esta sociedad desanimada y constituye la expresión de ese malestar democrático: en primer lugar, fue el ciudadano indignado, el sujeto colectivo del movimiento del 15-M, que luego se convirtió ya en global (15-0) —que ni puede identificarse con la izquierda tradicional ni un movimiento antisistémico como el movimiento altermundista, ni tampoco como los estudiantiles de los sesenta— porque reclama un conjunto de reivindicaciones para reformar el sistema democrático; en segundo lugar, la indignación se expresó a través d plataformas —como el PAH (Plataforma de Afectados por las Hipotecas)— y formas de acción directa —como los escraches a los políticos—. Esos ciudadanos reactivos encontraron formas de expresión de su indignación y objetivos concretos, así como formas distintas de movilización. Desde la insatisfac-

ción con la democracia y su necesidad de reforma y regeneración, desde la defensa ante los desahucios o el rechazo a los políticos emergieron movimientos, plataformas o formas de acción directa distintas a las vistas hasta ese momento.

La crisis ha sido también un catalizador del conflicto en temas que, hasta hace muy poco, eran discutibles pero permanecían intocables, la definición territorial del Estado y la Corona, la clase política, los partidos políticos y las instituciones. La cuestión catalana ha abierto una brecha en la definición territorial y la corrupción ha puesto generado una crisis de confianza de políticos, partidos y, en general, de casi todas las instituciones políticas de la democracia. El malestar de la democracia en una ciudadanía reactiva es una de las razones que han suscitado la pérdida de fortaleza de solidez del sistema político del 78 y han generado dudas sobre su vigencia en el presente y su necesidad de reformas para abordar los problemas actuales y generar confianza en el futuro. Así, los tiempos recientes basculan entre el análisis y el diagnóstico que acierte con una doble tarea, por un lado, la identificación exacta de los problemas y, por otra, la reflexión y las propuestas sobre la regeneración democrática.[6] El cambio generacional de la vida política española, los nuevos líderes, junto la aparición de los nuevos partidos (Podemos y Ciudadanos) y sus consecuencias en un primer tetrapartidismo que en un intenso y largo ciclo electoral han dado lugar a un cambio del mapa político español gracias a también a un nuevo escenario político en el que los pactos juegan un papel diferente.

En síntesis, este malestar democrático, implica, una distancia ante la política. Una insatisfacción ante el sistema de partidos tradicional, ante las soluciones políticas que se están dando ante la crisis, en las que ni la izquierda ni la derecha ilusionan. De hecho, los partidos tradicionales que formaban parte del bipartidismo pierden intención de voto. La clase política y los políticos se perciben como instituciones mal valoradas. Y, además el consenso de la transición parece haberse roto. La crisis también ha influido en romper, de algún modo, las costuras de la transición. En Europa, la situación responde a estos parámetros. Sin embargo, en España lo que hay que preguntarse es si la reacción de los *ciudadanos reactivos* nos conducirán hacia un cierto cambio en el sistema democrático, eso parece claro, lo que no vislumbramos muy bien todavía es el hacia dónde.

Es difícil dar una respuesta concluyente pero los últimos años han sido trepidantes para la vida política española y parece que hemos pasado de ese «ciudadano reactivo» a lo que podríamos denominar un *anhelo de cambio.* La indignación se ha manifestado como cambio político al dar un apoyo electoral sorpresivo e importante a *Podemos* y más tarde en *Ciudadanos* y, desde entonces, surgir un horizonte electoral marcado por un tetrapartidismo donde las expectativas son importantes en un contexto de división de voto de la izquierda, de renovación de los liderazgos —PSOE, IU, así como los nuevos políticos de la vida política española vinculados a los nuevos partidos, o a través de plataformas ciudadanas o incluso con candidaturas encabezadas por intelectuales—. Hay, pues, algo más que indignación en ese «ciudadano reactivo», hay un tránsito hacia un cambio político que se percibe en algunos hechos ya comentados pero que no se ve en lo que sería las políticas y las reformas que necesita el país, eso que se ha llamado en una expresión afortunada *proyecto de país*. Nuevos políticos, nuevos partidos, gobernar con pactos y nueva cultura de pactos pero, sin embargo, no se percibe ese *proyecto de país* que vertebre el cambio y la regeneración democrática.

4. **La paradoja democrática**

Este malestar nos remite a la una idea bien conocida: *la paradoja de la democracia* (Giddens, 2000: 85). El tema creo que se podría plantar sencillamente en los términos siguientes: ¿Por qué siendo un sistema político universalmente aceptado parece suscitar tan poco entusiasmo a sus ciudadanos? La paradoja democrática de nuestro tiempo es que nunca la democracia ha gozado de una legitimidad universal tan unánime como régimen político y, sin embargo, no suscita ilusión en los ciudadanos, sobre todo, en los sistemas democráticos de los países occidentales. Las consecuencias son conocidas: caída de los niveles de confianza de los políticos, desinterés por la política, los niveles de participación en las elecciones son en muchos casos bajos —a lo que se podría añadir otros: bajos niveles de afiliación en los partidos políticos y sindicatos, etc.—. En una palabra, desafección política, apatía democrática y baja participación política.

¿Por qué los ciudadanos de los países democráticos están aparentemente desilusionados con el régimen democrático, al tiempo que este se expande por el resto del mundo? La respuesta es más fácil de formular y mucho más difícil de poner en la práctica: La democracia es legítima universalmente, sin embargo, los principios y las instituciones que la rigen no están a la altura de un mundo en mudanza, como el nuestro: La globalización, la revolución de las comunicaciones, la sociedad multicultural, los cambios en los valores y en el modo de vida, el papel de los medios de comunicación, la aparición de los problemas políticos globales, el mucho menor control de los procesos políticos y decisiones por parte del Estado, la tecnocratización de la política, entre otros procesos, están cambiando nuestra definición de la política y de la sociedad.[7] En una palabra, tenemos que repensar la democracia para afrontar, entre otros desafíos, el planteado aquí, la paradoja democrática.

La realidad es que la democracia vive en una tensión entre su éxito, representado por la legitimidad y por su extensión en el mundo, pero su incapacidad para gobernar ciertos problemas políticos y también para suscitar el interés y la participación de la ciudadanía. Señalemos tres razones que expliquen la desilusión y del desencanto de los ciudadanos de las democracias avanzadas (Giddens, 2000: 86-88):

1. En primer lugar, la revolución de las comunicaciones ha producido un tipo de ciudadanos distintos mucho más activos y reflexivos que antes para los cuales la política y sus formas tradicionales resultan algo caduco —aunque son casos distintos, el papel de Internet y de las redes sociales como elemento de organizativo de las revoluciones árabes o del 15-M es una prueba de lo que estoy diciendo—.

2. En segundo lugar, la gente ha perdido confianza en los políticos y en los procedimientos democráticos ortodoxos —o en la política tradicional—, sin embargo, no ha perdido confianza en la democracia. En las encuestas mayoritariamente todo el mundo prefiere vivir en un sistema político democrático que en cualquier otro.

3. En tercer lugar, la gente si está interesada en la política pero no en el discurso político convencional ni en la clase política. Hay una lejanía con respecto a las reivindicaciones y el discurso de los políticos porque los ciudadanos sienten que tienen poco que decir y además, en muchas ocasiones, tratan temas que no afectan

a los problemas reales de los ciudadanos. Aquí se mezclan varias cuestiones: por un lado, se percibe a los políticos como a una élite que se ocupa más por su supervivencia más que por el bien colectivo —a este deterioro de la imagen de la clase político contribuyen los casos de corrupción—; por otro, a los ciudadanos les interesan otros problemas —en los sesenta, los movimientos sociales introdujeron las cuestiones ecológicas, el feminismo, etc., hoy, movimientos como el 15-M, cuestiones mucho más puntuales dentro de nuestra democracia, la reforma del sistema electoral, la crítica al bipartidismo, a los privilegios de los políticos, etc.— y, finalmente, porque consideran que los políticos ya no tienen capacidad de controlar con sus decisiones los grandes procesos políticos y económicos.

A esto habría que añadir esas amenazas internas de la democracia que vienen del mesianismo político, el ultraliberalismo político, los populismos y la xenofobia (Todorov: 2012).

Sin embargo, el fin del poder, la ciudadanía reactiva junto a la paradoja democrática que se percibe en la teoría democrática tiene que hacerse patente, más allá de una expresión de tendencias y rasgos genéricos, no solo expresa la crisis de confianza si no la necesidad de la política y de la democracia.

5. **La necesidad de la política**

Un poder más difuso, una ciudadanía reactiva y una paradoja democrática que, entre otras cosas, genera una era de desconfianza en la política, no de desinterés, que se manifiesta, sobre todo, en la actividad de la clase política tradicional, en los partidos y e incluso en instituciones como los Parlamentos donde se expresa la política partidaria y de conflicto. La crisis ha incrementado este fenómeno y puede generar formas de democracia peores si no logramos evitarlo pero en la sociedad española, hace tiempo, que la crisis ha propiciado una corriente de regeneración democrática. Andrés Ortega señala en su libro «Recomponer la Democracia» (Ortega, 2014: 22-23), que uno de los problemas de España es que la democracia no solo no avanza si no que ha iniciado un deterioro que es preciso detener y rectificar. El peligro es caer en una democracia de baja calidad institucional ante la indiferencia ciudadana, lo que Colin Crouch denomina posdemocracia. Lo grave de este tipo de situación es que sobreviva una democracia con los componentes formales del sistema político junto a unas dosis de malestar democrático, aburrimiento y desafección política, mientras las élites políticas y el sistema político en su conjunto trabajan para sí mismo y a espaldas de la ciudadanía. La democracia podría degenerar en un simulacro en el que los actores se atrincherarían en el sistema institucional e impedirían la renovación del sistema por parte de las fuerzas renovadas y renovadoras. Una de las claves sería, claro, el propio cambio de los partidos políticos. En cualquier caso, no todo es sopor posdemocrático.

La democracia no vive su mejor momento ni en Europa, ni el mundo. De hecho, los informes realizados sobre este tema muestran un evidente deterioro de la democracia en todo el mundo, acentuado además por la crisis económica. España sale mal parada en todos ellos —por ejemplo, en la última edición *The Economist Intelligence Unit* figuraba en la cola de las veinticinco democracias plenas—. La razón se

deriva en buena parte en la erosión de la soberanía y en la rendición de cuentas que se han producido en las democracias europeas ante la crisis. Una crisis que no ha sido respondida por los parlamentos nacionales y los políticos elegidos si no por los acreedores, la Comisión Europea, el BCE y el FMI. No solo los políticos no tienen ya capacidad de decisión sino que además, la desafección se torna en inquietud, surgen lo que podríamos denominar democracias inquietas. El malestar democrático se canaliza a través de una reacción defensiva ante la inmigración, un aumento del voto de los partidos de ultraderecha.

El deterioro de la democracia en el mundo viene ya desde hace tiempo y se ha agravado en estos penosos años para Europa. Esta crisis de la democracia solo puede entenderse gracias a otros factores, que podríamos llamar sistémicos, la globalización, la revolución tecnológica, la recesión, una incompleta integración europea y una mayor dificultad para gobernar en democracia. En este último caso, asistimos a un cambio en el entorno que afecta poderosamente a la naturaleza del poder. La complejidad del entorno hace que el poder sea más difuso.

La situación del deterioro democrático de nuestro país participa de estos factores estructurales, sin embargo, en el caso español la cuestión es saber por qué nos estamos convirtiendo en una democracia de baja calidad. Andrés Ortega lo explica acertadamente: «España es una democracia. Pero una democracia de baja calidad. Desgraciadamente, ahí reside parte de nuestro europeísmo. Aunque este se ha quebrado con la desconfianza de un 75 % de los ciudadanos españoles hacia la UE (según el Eurobarómetro de primavera de 2013), mucho peor y mayor es la quiebra de confianza en el propio gobierno (91 %)... De hecho ...en los países con mejor calidad institucional de su democracia, los ciudadanos son mucho más críticos con el rendimiento de las instituciones de la UE, mientras que allí donde se percibe una democracia nacional débil, la valoración de la UE es mucho mayor. Como decimos, la crisis financiera ha llevado a una crisis económica y esta a una crisis política. Por consiguiente, no será posible salir de verdad de la crisis económica, y de la consiguiente crisis social, de un modo significativo —es decir, con un fuerte crecimiento generador de empleo de calidad— sin resolver la política. Es necesario que el sistema político funcione bien para llevar a cabo las reformas económicas que precisa este país, y para que electorado las comprenda y las acepte. El distanciamiento entre la ciudadanía y la clase política lo dificulta. El sistema político se ha degradado se ha convertido en una rémora para el buen funcionamiento político, económico y social de España. No obstante, el deterioro de la política en España venía de lejos y ya estaba larvado en la década de 1990 ...La Gran Recensión lo ha acentuado, y la tímida recuperación no lo mejorará» (Ortega, 2014: 24-25).

Es evidente, que el problema de la confianza la recuperación económica no lo resolverá. Trabajos rigurosos como el (Montero, Zmerli y Newton, 2008) demuestran que a través de la evidencia empírica que el círculo virtuoso de la confianza social, la confianza en las instituciones políticas y la satisfacción de la democracia está lejos de cumplirse. Por otro lado, Torcal (2014: 1560-1561) pone de manifiesto que las democracias europeas están sufriendo un proceso de desconfianza por parte de los ciudadanos, sobre todo, en las zonas que están pasando por una severa crisis económica y social. Aún así los problemas económicos no son los factores que más desconfianza generan entre la población de las democracias europeas. El factor que más desconfianza genera es la percepción de la ciudadanía de las institucio-

nes representativas que no responden a sus demandas y no resuelven sus problemas. Entre otras cosas, por elementos tales como la globalización, la integración supranacional. Además, el comportamiento inadecuado de las élites políticas afecta a los criterios de evaluación de los ciudadanos sobre las instituciones políticas. En España y Portugal, donde existen altos niveles de corrupción, hay alta desconfianza en los gobiernos y en las instituciones políticas. Las crisis económicas y sociales están poniendo a las instituciones bajo presión debido a que la escasez produce conflictos sociales. Según la percepción de los ciudadanos españoles y portugueses las instituciones democráticas no responden a estos conflictos sociales y, por tanto, su confianza en estas instituciones se ve afectada dramáticamente. Este proceso es exacerbado por la percepción general de la corrupción. En consecuencia, la recuperación económica en los años venideros no restaurará los niveles de confianza institucional por sí misma y necesitará ser acompañada de grandes reformas institucionales y medidas para reducir sustancialmente la corrupción política.

La crisis y sus consecuencias, el paro y las políticas de austeridad, han supuesto también una ruptura de una de las bases de la de la democracia en Europa, el pacto social de la posguerra. En nuestro país esto se plasmó en la Constitución, los Estatutos de Autonomía, el Estado de Bienestar y, en general, el desarrollo de un sistema político, económico y social. El pacto social que funcionó alrededor de todas estas bases de nuestra democracia ha empezado a resentirse. En su momento, eran bases sólidas que definían un proyecto de país claro, un proyecto histórico: Construir una democracia, modernizar España, integrarnos en Europa. En una palabra, ser como las democracias de nuestro entorno. El contexto ha cambiado tanto que lo que necesitamos es un nuevo pacto social, un amplio acuerdo político social sobre la recuperación económica y, desde luego, la superación de la crisis institucional y política que vivimos.

Quizás no tengamos tan claro nuestro futuro político como en la transición pero es evidente que sí sabemos que tenemos que impulsar una reforma profunda del sistema político que tenemos. Las claves: desde luego, la recuperación económica —no podemos consentir una sociedad con los niveles de desempleo de este país y, sobre todo, que se sitúe como una de las sociedades donde más desigualitarias de Europa—; en segundo lugar, la defensa del Estado de Bienestar como un elemento fundamental de ese pacto social; en tercer lugar, una reforma constitucional amplia; en cuarto lugar, impulsar medidas que favorezcan la calidad de las instituciones y la rendición de cuentas —en una línea de mayor transparencia política—; en quinto lugar, un cambio en la cultura política de los ciudadanos, eso exige pedagogía política democrática desde el sistema educativo pasando por los medios de comunicación hasta la red. En última instancia, parece que lo que necesitamos en un nuevo pacto político, social y económico para nuestra democracia. La Transición es irrepetible y las circunstancias a las que nos enfrentamos son completamente diferentes, sin embargo, para ello, debemos recuperar el valor de la política y, esto implica aceptar que sin política viviríamos peor y que la política es precisamente lo que nos permite vivir en comunidad, a pesar de las diferencias individuales, y teniendo posiciones e intereses muchas veces contrapuestos. Solo esta visión de la política como virtud colectiva para encontrar los soluciones de los problemas de todos es la que necesitamos encontrar de nuevo para encontrar el impulso que necesita nuestra democracia.

En conclusión, el mundo político del presente se enfrenta un mundo convulso en el que la herencia recibida, las ideologías políticas, los partidos políticos y, sobre todo, lo que hemos hablado aquí, la democracia, se ven removidas en sus viejas bases. La solidez de las bases del pasado se torna levedad en el presente. Ese signo de los tiempos, un inmenso cambio en el que los teóricos sociales intentan definir el modelo social en el que vivimos con múltiples conceptos. Sin embargo, en ese contexto, hasta lo que parecía más sólido, la democracia, gracias a la crisis que estamos viviendo, se ve impulsada también a un deterioro en todo el mundo. El capítulo se ha centrado en el problema de la crisis de confianza de la política, deteniéndose también en el caso español. En contra de lo que se piensa, la política resulta más necesaria que nunca.

6. **Referencias bibliográficas**

BRUGUÉ, Q. (2013). *¡Es la política, Idiotas!* Barcelona: Documenta Universitaria.

CARRASCO, S. (2014). *¿Hay Derecho?* Barcelona: Península.

COLINO, C. (2014). «Calidad democrática, crisis y reformas en el Estado Autonómico». En *Informe Comunidades Autónomas 2013.* Dirigido por Eliseo Aja, José Antonio Montilla y Francisco Javier García Roca, 37-69. Barcelona: Instituto de Derecho Público.

CROUCH, C. (2004). *Posdemocracia.* Madrid: Taurus.

DEL ÁGUILA, R. (2000). *La Senda del Mal*. Madrid: Taurus.

GALLI, C. (2013). *El malestar de la democracia.* México: Fondo de Cultura Económica.

GIDDENS, A. (2000). *Un mundo desbocado.* Madrid: Taurus.

IGLESIAS DE USSEL, J. (2013). «El malestar social en España», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (LXV), 90, Curso académico, 2012-2013, 585-618. Madrid: Academia de Ciencias Morales y Políticas.

INNERARITY, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

LLERA RAMO, F.J. (Coord.) (2016). *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: Diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MERKEL, W. (2014). «Is There a Crisis of Democracy?», *Democratic Theory* 1, nº 2: 11-25.

MONTERO, J.R., ZMERLI, S. y NEWTON, K. (2008). «Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia», *REIS* 122: 11-54.

NAÍM, M. (2013). *El fin del poder*. Barcelona: Debate.

— (2015). *Repensar el mundo. 111 sorpresas del siglo XXI.* Barcelona: Debate.

ORTEGA, A. (2014). *Recomponer la democracia.* Barcelona: RBA.

— y PASCUAL-RAMSAY, A. (2012). *¿Qué nos ha pasado? El fallo de un país*. Madrid: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.

ORTÍ BORDÁS, J.M. (2015). *Desafección, posdemocracia, antipolítica.* Madrid: Encuentro.

PÉREZ DÍAZ, V. (2008). *El malestar de la democracia.* Barcelona: Crítica.

POLITIKON (2014). *La urna rota.* Barcelona: Debate (4ª edición).

ROSANVALLON, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.* Barcelona: Manantial.

— (2010). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad. Barcelona: Paidós.

RODRIK, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial.* Barcelona: Antoni Bosch.

SUBIRATS, J. y VALLESPÍN, F. (2015). *España/Reset*. Barcelona: Ariel.

TAIBO, C. (2012). *España, un gran país. Transición, milagro y quiebra.* Madrid: Los Libros de

la Catarata.
TODOROV, T. (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Madrid: Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores.
TORRES LÓPEZ, J., GIL CALVO, E., ALONSO BENITO, L.E., ORTEGA KLEIN, A. y ABELLÁN GARCÍA, J. (2012). *Ponencias. Jornadas Repensar la Crisis desde Andalucía*. PN05/12. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
TORCAL, M. (2014). «The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance of Political Responsiveness?», *American Behavioral Scientist,* 58, nº 12: 1542-1567.
VALENCIA SÁIZ, A. (2015). «Teoría Política, malestar democrático y desafección». En *Tomarse la Teoría Política en Serio*. Editado por Isabel Wences, 643-669. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
— (2017). «La crisis económica y el malestar de la democracia», En *Las consecuencias políticas de la crisis económica*. Editado por Fernando Vallespín y Máriam M. Bascuñan.Valencia: Tirant lo Blanch, 115-135.
VALLÉS, J.M. (2012). «¿Una ciencia política para después de la crisis? Apuntes marginales». En *Democràcia, Política i Societat. Homenatge a Rosa Virós*, editado por Jacint Jordana, Viçenc Navarro, Francesc Pallarés y Ferrán Requejo. 1-12. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra y L'Avenç.
— y BALLART, X. (Eds.) (2012). *Política para apolíticos. Contra la dimisión de los ciudadanos.* Barcelona: Ariel.
VALLESPÍN, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
— (2012). *La mentira os hará libres.* Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.

1. Este capítulo es una versión escrita y corregida para su publicación en este libro de la Ponencia titulada «La democracia en la era de la globalización» presentada en el I Seminario Hispano-Latinoamericano «Transformaciones de los Sistemas Políticos y de los Estados: La visión y los retos de los Sistemas Políticos y de los Estados en Europa y América Latina en el contexto de la Globalización» (Universidad de Alicante, IAC Juan Gil-Albert y FLACSO ECUADOR, Alicante, 20 y 21 de julio de 2016). La línea de investigación en la que se basa la ponencia, el *malestar de la democracia* como una de las dimensiones políticas de la crisis han sido desarrolladas en varias publicaciones previas (Valencia, 2013; Valencia y Vázquez, 2013; y Valencia, 2015). Por último, el capítulo que se presenta hoy aquí es deudor de mi participación en el proyecto de investigación titulado «Las consecuencias políticas de la crisis económica» (CS2011-28041) otorgado por la CECYT y, en particular, del capítulo publicado en el libro, expresión de los resultados de investigación (Valencia, 2017). Quería agradecer la colaboración de Mariano Torcal por sus valiosos comentarios y orientaciones bibliográficas para este capítulo, así como las sugerencias bibliográficas de Elena García Guitián.

2. Una mirada crítica sobre la crisis desde una perspectiva interdisciplinar en nuestro país, véase Torres López, Gil Calvo, Alonso Benito, Ortega Klein, Abellán García (2012). En esta perspectiva sobre el diagnóstico de la crisis y el cambio de rumbo en nuestro país, eso sí, con claras diferencias de enfoque, veánse Ortega y Pascual-Ramsay (2012); Ortega (2014); Taibo (2012); y Subirats y Vallespín (2015).

3. Esta es la labor de algunos trabajos muy interesantes publicados en nuestro país que han detectado este desencuentro entre políticos y ciudadanos e intentan hacer no solo un esfuerzo por explicar el fenómeno sino además proponer nuevas ideas que revitalicen la política. Véanse Brugué (2013); Vallés y Ballart (2012); Innerarity (2015); Ortí Bordás (2015); y Llera (2016).

4. Este es el caso del riguroso ensayo sociológico de Iglesias de Ussel (2013) en el que se plantean las causas, pero también los factores que favorecen la estabilidad social a pesar del malestar social creado por la crisis.

5. En esta línea de estudio de malestar de la democracia y la eficacia de medidas de reforma de este tipo que hace César Colino es pronto para ver todavía sus efectos en la mejora de la calidad de la democracia. Véase Colino (2014).

6. Véanse, sobre todo Politikon (2014) y Carrasco (2014).

7. Para una visión más completa de todos estos procesos de transformación de la democracia, véase Vallespín (2000: Cap. III). En su último libro, véase, en particular Vallespín (2012: Cap. 4.).

CAPÍTULO 3

LIDERAR EN CAMPO ABIERTO: APROXIMACIÓN TENTATIVA A LAS FUNCIONES DEL LÍDER POLÍTICO EN EL ESCENARIO GLOBAL

Santiago Delgado Fernández

1. **Introducción**

Hubo un tiempo, ya periclitado casi por completo, en el que la política democrática se organizaba en exclusiva sobre la territorialidad del Estado (Messner, 2001: 48). Entonces, los líderes políticos ajustaban su comportamiento y sus funciones al mencionado ámbito. Mientras, también los ciudadanos limitaban una parte considerable de sus expectativas a este espacio. En parte, la globalización y la integración han modificado de forma importante el escenario democrático, por más que los estados, al menos algunos de ellos, sigan siendo los ejes que articulan la vida comunitaria y que conforman las identidades ciudadanas. Actualmente, la responsabilidad de los líderes estatales ante sus demos se ha debilitado o vuelto difusa y compartida (Aguilar, 2006: 119) y, un tanto de lo mismo ocurre cuando se trata de estos mismos u otros líderes considerados en su acción en el mundo. Es evidente que todo ha cambiado y sigue transformándose de forma muy rápida con lo que, «[hay] que reimaginar la democracia en condiciones globales» (Patomäki, 2006: 96), «valorando de nuevo [su] potencial [...] y su ámbito de desarrollo» (Beck, 2008), al igual que todos los elementos que contribuyen a su mejora incluyendo, como no, el liderazgo político.

Así las cosas, una parte de la necesaria reflexión en torno a la democracia en el espacio global habrá de estar referida a este liderazgo político. La democracia global precisa, por fuerza, del surgimiento de líderes políticos capaces de pensar de forma global. (García Samaniego, 2015: 252 y ss.). Estos están llamados a proporcionar sentido a un mundo en cambio (López y Leal, 2005: 32) y contribuir a garantizar una mejor calidad de aquella. En la medida en que existe coincidencia en señalar que el liderazgo es uno de los elementos básicos de la política en la sociedad democrática de masas (Robles Egea, 2009: 66), habrán de promoverse liderazgos «con funciones remozadas y diferentes estilos [...]» que se ajusten a la «nueva geometría del poder» (Moral Jiménez, 2005: 237). La mayor incertidumbre, complejidad y diversidad a la que se enfrentan los líderes en el terreno de la globalización, obliga a reflexionar con urgencia sobre las tareas o funciones del liderazgo político, en concreto, sobre el que se desarrolla en el concierto de la gobernanza mundial.

Pese a la centralidad e importancia de esta cuestión, la de los procesos de liderazgo democrático en un mundo globalizado, ninguna disciplina social la ha abordado hasta el momento de forma decidida. Es extraño el olvido, dado que a nadie se le escapa el hecho de que la globalización ha aumentado de manera significativa la

presencia y el papel de los líderes políticos en la arena internacional, ya sea como intervinientes en las reuniones del G-20, en las diversas comisiones financieras o en las múltiples reuniones de organismos internacionales de distinta naturaleza. Se conoce que los líderes políticos son actores fundamentales de la gobernanza global, compartiendo el protagonismo con la sociedad civil, las ONG, etc. y, solo por ello ya se hacen merecedores de la atención que reclamamos en este capítulo.

En el «teatro de la globalización», este liderazgo, del que se habla poco, se ejercita en competencia, cuando no en detrimento de la capacidad de los parlamentos y del poder legislativo de cada uno de los estados-nación para controlar o supervisar. Nadie puede dudar de que las decisiones y acciones de los líderes mundiales tengan legitimidad democrática, dado que cada uno de ellos edifica su liderazgo en contextos democráticos, en tanto que siguen siendo elegidos directamente por sus respectivos electorados o, indirectamente, por los parlamentos nacionales, y están sometidos al control y a la rendición de cuentas correspondientes. Pero, si esto es cierto, también lo es que los líderes que hoy despliegan buena parte de sus funciones actuando en el escenario global y cuyas decisiones trascienden en su afección a los estados-nación de los que provienen, no son elegidos por un colegio global, ni suelen responden democráticamente ante órganos globales. Por tanto, no extraña que se hable de forma reiterada de un cierto déficit democrático del liderazgo en la época de la globalización, aunque en realidad, probablemente, tan solo estemos ante la necesidad de reconocer exigencias democráticas de distinto calado.

Al mismo tiempo, en relación a este déficit democrático, se constata que el liderazgo que se proyecta en el contexto global se ve obligado, cada vez más, a competir y compartir protagonismo con la alta dirección funcionarial que desempeñan expertos y otros actores presentes en el diseño y el impulso de las políticas públicas. Son las exigencias de la ya aludida gobernanza. Tal es así que, muchas decisiones políticas han dejado de depender en exclusiva de los líderes mundiales, pasando a obedecer de la voluntad de los miembros de instituciones, seleccionados dentro de sus propias filas (Söderqvist y Bard, 2002: 76). Es en este sentido en el que Maganda y Koff afirman que «la globalización parece haber reducido la macro toma de decisiones a la micro-gestión para todo, tanto para los líderes como para sus seguidores. Es decir, que si con anterioridad los líderes mundiales eran observados/as, en gran medida, a través del culto a su personalidad, ahora muchos de ellos son vistos como simples directores o gestores que maniobran en sistemas políticos y económicos globales y cuyas dimensiones resultan demasiado grandes para ser controlados o, en su caso, excesivamente complejos para su resolución (Maganda y Koff, 2009: 14). Están, participan, pero la complejidad de lo que se decide les obliga a ceder parte de la otra exclusividad en la dirección de las agendas internacionales, a altos funcionarios y técnicos más versados en estas tareas.

Como de forma acertada ha sugerido el profesor Colomer (2015), dadas las circunstancias descritas, un reto a superar será el hacer compatible una noción aceptable de democracia con la realidad de líderes mundiales que comparten y disputan el protagonismo en el nuevo escenario con otros actores burocráticos, y esto pasa por acertar en la elección de normas institucionales apropiadas. Así que, urge proponer las condiciones y las normas con las que se debe desarrollar el proceso del «nuevo» liderazgo democrático en el marco de la gobernación mundial. Por este motivo, habría que preguntarse cuál debe ser el marco institucional convenien-

te que adecue las funciones tradicionales de los líderes a la complejidad de un escenario cada vez más *planetarizado* de la democracia.

A estas alturas, solo sabemos con seguridad que este liderazgo del que aquí nos ocupamos, precisará, como poco, de la renuncia a identidades exclusivistas y excluyentes, así como de la creación y aceptación de nuevos valores, símbolos y liturgias. Aquel solo será posible si se trata de un liderazgo de naturaleza creativa, ética y valiente. En definitiva, habrá de enfrentarse a la complicada tarea de analizar un nuevo tipo de líder que tendrá como misión principal la de reducir la incertidumbre, introduciendo un orden inteligible y ordenador en el sistema (Díaz Carrera, 2014: 53); un liderazgo con vocación global sometido a formidables exigencias democráticas fuera de su marco estatal-nacional, pero no exento de la observancia de lo que los anglosajones llaman *responsibility* y *accountability*. ¡Téngase muy presente! Si algo está claro es que el siglo XXI precisa de una nueva concepción del liderazgo político que incluya las funciones a desarrollar, aunque todavía no se conozca bien en qué deben consistir finalmente.

Un análisis de todas las circunstancias que acabamos de apreciar y que singularizan el nuevo liderazgo sobrepasa con mucho las posibilidades de un capítulo como el presente. Partiendo de la evidencia ya señalada de que el liderazgo político es diferente en un mundo globalizado (Moss Kanter, 2010: 569 y ss.), en esta ocasión nos planteamos, en exclusiva, qué hacen estos líderes, los que están presentes en las instituciones de naturaleza global encargadas entre otras cuestiones: de la seguridad internacional, del desarrollo económico, del medio ambiente, de la cultura, etc. Reflexionamos sobre qué tareas o funciones desarrollan los líderes políticos que se enfrentan a un escenario global caracterizado por la gobernanza, y en qué medida estas se asemejan o no a las que tradicionalmente desempeñaban de forma exclusiva en las arenas políticas de sus respectivos estados.

En este capítulo, por un lado, se acomete una modesta aproximación a conceptos tales como el de liderazgo político, el de gobierno mundial o el de gobernanza mundial, tarea esta imprescindible para aclarar el significado con que son empleados en esta ocasión. Por otro lado, se identifican las principales funciones o tareas desarrolladas por los líderes que contribuyen a la gobernanza mundial. Para ello, se propone y desarrolla una taxonomía de síntesis de dichas funciones que nos permite evaluar el nivel de continuidad de las tareas tradicionales para el caso de los nuevos líderes. El capítulo se cierra con una recapitulación conclusiva de las variables que relacionan la difícil convivencia entre los mecanismos del denominado gobierno mundial y las posibilidades reales de un liderazgo democrático.

2. **Liderazgo político democrático y gobernanza mundial**

El liderazgo político es un factor a considerar en las relaciones de la gobernanza, entendida esta como el conjunto de las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones públicas en los sistemas democráticos (Kooiman, 1993). Por extensión, el liderazgo político constituye también un elemento relevante para la particular gobernanza mundial, en este caso referida al sistema constituido por las reglas, procesos y actores, institucionales y de otro tipo,

que intervienen o forman parte de las tomas de decisiones que tienen lugar a escala planetaria (Blin y Marín, 2013: 126).

En uno y en otro ámbito, el papel de los líderes políticos, concretado en el desarrollo de una serie de funciones esenciales, se antoja como componente clave para el desarrollo exitoso de dicha gobernanza. De ninguna manera, los burócratas y/o técnicos que también están muy presentes en la gobernación mundial pueden suplir el papel del liderazgo político, único capacitado y autorizado plenamente para dar respuesta a los grandes desafíos mundiales. En un contexto de incertidumbre como es el de la globalización, dónde es perentoria la necesidad de abordar graves riesgos, la búsqueda de líderes que aporten tanto visión como inspiración es fundamental.[1]

2.1. *Algunos apuntes conceptuales previos*

El término liderazgo describe un fenómeno resbaladizo que se aplica a una extensa gama de acciones humanas. Su significado siempre ha sido polémico, en tanto que nunca ha existido una acepción única. Ha sido así en la medida en que el fenómeno al que se refiere no ha podido ni podrá ser nunca explicado de una sola manera (Delgado, 2004, 7). Los investigadores que lo han estudiado se han detenido en conocer cuáles eran las habilidades, los rasgos, los estilos y las conductas que hacían efectivo a un determinado líder; qué aspectos de la situación concreta en la que desarrollaban su tarea hacían que una persona cualquiera emergiera como líder de una forma natural y cómo influenciaba a sus seguidores.

Hasta la fecha se han formulado una ingente cantidad de definiciones de liderazgo; la mayoría de ellas, enunciadas desde disciplinas como la psicología, la antropología, el management, la teoría política, etc. Pero, por encima de todas, el hecho de que el concepto se emplee con frecuencia tanto en el lenguaje ordinario como en el académico ha supuesto, en cierta forma, una puerta abierta para la simplificación y para el equívoco. Por ello, hay quienes, no sin razón, apuntan a la existencia de una importante confusión conceptual (López y Leal, 2005: 13). Términos como líder, liderazgo, políticos, directivos, élites, etc., en infinidad de ocasiones se utilizan sin distinción como cuasi sinónimos, cuando en realidad cada uno tiene una significación y un alcance diferentes.

La ciencia política comenzó a interesarse y se sumó a la tarea definidora, a partir de la mitad de los años cincuenta del pasado siglo. Desde entonces, las definiciones, taxonomías, tipologías en torno a liderazgo político han sido muchas y muy variadas (Puhle, 2012: 23). Es por ello que cualquier reflexión sobre el liderazgo político y, en particular la que aquí hacemos, que lo relaciona con la gobernanza mundial, ha de pasar imperiosamente por delimitar el significado que le otorgamos.

Para el caso que nos ocupa, de entre todas las aproximaciones politológicas al concepto de liderazgo político democrático, resultan muy convenientes las que lo conciben como un proceso relacional entre un líder y una o varias comunidades de seguidores o liderados, desarrollado en un contexto determinado, y orientado al

1. Para profundizar en el concepto de riesgo véase Beck (2002).

desempeño de funciones vitales para el desarrollo y sostenimiento de la democracia. Esta es la dirección en la que el profesor Natera Peral, en un inteligente ejercicio de síntesis, apuntaba que el liderazgo político democrático se erige como:

> [...] un conjunto de prácticas, un proceso de carácter colectivo que se desarrolla en escenarios de interacción entre el particular comportamiento de un actor individual [–líder–] y diferentes ámbitos de responsabilidad o de dominio político ([esto es] aquellos espacios colectivos de referencia o actores en los que el líder pretende influir), en virtud del cual el líder induce o provoca un impacto no rutinario en uno, varios o muchos de esos ámbitos mediante el uso de una gran variedad de recursos formales e informales [Natera, 2014: 117-118].

En la definición que antecede, como por otro lado ocurre en la mayor parte de los enfoques analíticos del liderazgo, se repara en la importancia del entorno del liderazgo, lo que también se conoce como su escenario específico. Este entorno asigna un espacio de oportunidades y dificultades concreto que resulta decisivo en los logros o fracasos de los líderes políticos. De acuerdo con esta idea, la globalización constituye el específico marco referencial del liderazgo contemporáneo, el lugar donde los líderes ejercitan su potencial autonomía o se limitan por los condicionantes externos; es un marco lleno de restricciones, de amenazas, pero también una fuente potencial de recursos para el líder.

El liderazgo político es un factor clave para el desarrollo exitoso de las nuevas formas de gobernanza en términos de eficacia y estabilidad. «Y ello, por las funciones esenciales que los líderes pueden llegar a desempeñar» (Natera, 2005, 221). En concreto, los líderes políticos cumplen un papel destacado en la materialización de los instrumentos de la gobernanza mundial, mediante su decisiva contribución a la materialización y desarrollo de tratados, derecho internacional, creación y funcionamiento de organizaciones e instituciones internacionales, etc. Como ya se advirtió en otro lugar, estos líderes políticos comparten protagonismo con otros líderes y actores tales como: instituciones globales, instituciones regionales, grupos con intereses varios tales como sindicatos, federaciones deportivas, iglesias, etc.

En cualquier caso, una reflexión profunda e imprescindible sobre los líderes en el escenario global y en el entramado que supone la gobernanza mundial, implica preguntarse por la naturaleza de las funciones específicas que están llamados a desplegar.

2.2. *Las funciones del líder político en la gobernanza mundial*

Las funciones del liderazgo político cambian para adaptarse a las volubles circunstancias y los diversos contextos en los que tienen lugar los procesos de liderazgo. Así, liderar en «campo abierto», esto es, hacerlo más allá de la exclusividad de los espacios local, regional o nacional, contribuyendo a la gobernanza mundial, requerirá la adecuación de las funciones tradicionales al contexto específico de que se trata. En cierta manera, los líderes de vocación global, parafraseando a César Díaz-Carrera, necesitan aprender el arte de actuar sobre lo que aún no existe (Díaz-Carrera, 2015, 41 y ss.) o, está construyéndose a cada instante. Es necesario que aquellos desarrollen la capacidad de dominar la globalización y sus efectos más

desequilibrantes, para hacer posible, entre otras cosas, una profundización y planetarización de la democracia en la escena global. Pero, seamos claros: en puridad, no hay nada nuevo en relación a las funciones a desarrollar por los líderes que actúan en el «gobierno del mundo», más allá de las dificultades adaptativas derivadas por necesidad de la amplitud del escenario en el que se desarrolla dicho liderazgo.

La mayor parte de los autores han advertido de la existencia de una serie de funciones ineludibles que deben desarrollar los líderes políticos, aunque no sean exclusivas de aquellos. Sin que se mencione expresamente, ninguna se limita a un espacio concreto de ejercicio. Más bien son declaraciones generales de tareas propias de cualquier tipo de liderazgo y en cualquier contexto en el que se despliegue. No obstante, existe consenso sobre la importancia de las funciones desempeñadas por los líderes [políticos] en el desarrollo de los diferentes tipos de gobernanza (Natera, 2005, 221), incluyendo la gobernanza mundial. Haciendo un balance sintético de algunas de las más reiteradas, estas son, entre otras, las siguientes: agregación de demandas y/o intereses colectivos y reducción de incertidumbres; impulso político, dirección y movilización para el cambio y, en último término, comunicación política y legitimación del sistema (Tucker, 1995; Natera, 2001; Puhle, 2012). Todas estas funciones, de un modo u otro, guardan relación con las competencias y habilidades habitualmente consideradas como útiles para el ejercicio del liderazgo político en general. A continuación nos detenemos en ellas y las referimos en especial al desempeño en el contexto de la gobernanza mundial.

2.2.1. *Agregación de demandas e intereses colectivos y reducción de incertidumbres*

Todo liderazgo político debe estar sustentado en una acreditada capacidad para obtener un conocimiento profundo y exhaustivo de lo que sucede y preocupa en el entorno en el que se desarrolla. Klaus Schwab (2014) re refiere a esta función como identificación de los riesgos y coordinación de respuestas. Kauffmann (1999), por su parte, lo denomina prestigio social del líder o habilidad para acercarse a la comunidad; conocer las necesidades sentidas y las esperanzas [...]; canalizar sus intereses y [servir], empleando sus conocimientos. Por ello, el líder político está obligado a captar las opiniones y sensibilidades que existen sobre los temas más diversos que afectan tanto en su medio más cercano como en el planeta mundo. De esta forma, irá tomando el pulso a la manera de pensar, a los deseos y aspiraciones de la ciudadanía, tanto nacional estatal como supranacional, aquejadas ambas de problemas compartidos sin soluciones exclusivamente locales, regionales o estatales. Bien se podría sintetizar esta tarea del líder como de reconocimiento y comprensión de las necesidades de cambio.

La dificultad de esta tarea de agregación reside en el hecho de que, si bien es clara la composición de las ciudadanías nacionales estatales y por tanto, parece más sencilla el trabajo de detectar sus necesidades y concretar algunas de sus más acuciantes demandas, resulta mucho más complejo, y quién sabe si imposible, determinar quiénes componen la ciudadanía global y, en consecuencia, cuáles son las demandas que esta plantea. Bien es cierto que sí sabemos que en el ámbito global, el público no se reduce al agregado de ciudadanías estatales. Por tanto, las demandas que el líder político debe escuchar y los intereses que debe tener en cuenta provienen también de otros agentes. Para la gobernanza mundial, el líder político

tendrá asimismo que actuar junto y, en ocasiones, en competencia con aquellos otros agentes del sistema, como los altos funcionarios y directivos de las organizaciones supranacionales, representantes de organismos públicos o privados de esta misma naturaleza: organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales, movimientos sociales. Lo harán, en forma de filtros o gatekeepers, articulando, agregando y transmitiendo las demandas o inputs al poder constituido, ejerciendo lo que Easton denominó autoridad. Más tarde, es posible que el propio líder, como miembro de esa autoridad concretada en una compleja estructura de gobierno, sea uno de los encargados de formular políticas completas en respuesta (*outputs*) a las demandas detectadas (*inputs*) en el espacio supranacional en el que se desenvuelve.

El líder debe ser capaz de proponer una misión a partir de la mencionada agregación de las demandas, de los requerimientos del contexto global en el que actúa. Esta visión sincrética de las solicitudes de los públicos globales constituirá una definición propia de la realidad observada; supondrá una interpretación de lo deseable y de lo necesario.

A resultas de la agregación de solicitudes, será decisivo también que estos líderes propongan una visión de futuro que sea capaz de identificarse como un proyecto que trasciende lo local, lo regional y lo estatal. De nuevo Kauffman (1999) alude a esta característica del líder calificándola de prestigio intelectual y, entendiendo por tal, la capacidad demostrada y reconocida para comprender, estudiar, reflexionar y aportar creativamente a la solución de los diversos problemas planteados.

Pero las funciones del líder político mundial no se verán reducidas a la promoción de caminos de acción, sino también habrán de ser propuestas de formas concretas y alternativas de hacer las cosas que, con frecuencia, implicarán una asunción evidente de riesgos. Es lo que, siguiendo el parecer de Galston ha afirmado la profesora Elena García Guitián, «[los líderes políticos] tienen que tomar partido, ofrecer propuestas y hacer creer a la gente que velan por el bien común y tienen el interés general en mente cuando deciden» (García Guitián, 2015: 28).

Pues bien, la visión de este líder político y el proyecto en el que se concreta aquella deben tener como finalidad fundamental la reducción de las incertidumbres, introduciendo orden inteligible en el sistema, dando sentido a lo que acontece a su derredor. En el concierto internacional, dónde todo parece cambiar, porque efectivamente cambia, a gran ritmo y con una cierta *impredecibilidad,* el líder está llamado a aportar certidumbre, garantía de dirección mantenida, de logro de objetivos, eliminando miedos, etc.

AQUÍ Cuadro I
FUNCIONES DEL LÍDER POLÍTICO EN EL «GOBIERNO DEL MUNDO»
Fuente: elaboración propia.

2.2.2. *Impulso político y movilización para el cambio*

Todo liderazgo político, también en la parte que se desarrolla mirando al teatro global, debe arrastrar ingredientes impulsivos imprescindibles para lograr ir más allá de las posibilidades inmediatas; debe avivar una concepción de futuro con cierto grado de apasionamiento para el logro de unos objetivos que trasciendan los meramente locales o estatales. En este sentido, estos líderes políticos están llamados a estimular la ejecución de políticas que respondan a su visión o proyecto polí-

tico para su país, compatible con una visión también «para el mundo». Esta función de impulso es una de las más ineludibles para el ejercicio del liderazgo. Gracias a ella es posible orientar a las naciones y a las instituciones en las que están presentes.

Siguiendo el parecer de Ballart y Ramió, el liderazgo debe ser percibido como un motor de cambio, como un instrumento para inducir acción colectiva, movilización social, para conseguir desarrollo democrático y progreso social en el concierto mundial. En otras palabras, el liderazgo debe lograr que sucedan algunas cosas que de otro modo no acontecerían y, al tiempo, evitar que no se originen otras estimadas indeseables. Los líderes políticos tienen que estar dispuestos a ayudar en la definición del futuro [pero sobre todo] en la tarea de impulsar iniciativas de cambio (López y Leal, 2005: 37). En la misma dirección Burns indica que: «[la] prueba última de ejercicio del liderazgo y consiste en es la realización de un cambio real y premeditado, que atañe a las necesidades duraderas de la gente» (Burns, 1978: 461).

Por lo común, dentro de esta función de impulso político, suelen distinguirse dos caras (Natera, 2001 y 2005). De un lado la diagnosis; de otro, la búsqueda de apoyos y la movilización para hacer posible la acción pretendida. La primera faceta supone delimitar el significado de las situaciones que deben enfrentarse, explicar el sentido de los acontecimientos, sus posibles causas y las previsibles consecuencias que se puedan derivar de las distintas formas empleadas para darles respuesta. Pero, los líderes políticos de la gobernanza mundial, además de visualizar el futuro, están obligados a buscar apoyos. Deben trascender sus particulares intereses, estableciendo vínculos con otras personas y organizaciones. El líder político hará todo lo posible por comprender las motivaciones de los diversos sectores sociales y actores que aparecen involucrados en la resolución de los problemas que aquejan al mundo. Este líder deberá motivar y fomentar la participación de un grupo de apoyo en cuantas iniciativas se puedan tomar. Para ello, estará obligado a fomentar la formalización de coaliciones y a propiciar la creación de equipos amplios de colaboradores diseñando un modelo potente de cooperación entre ellos. Teniendo presente la propuesta definidora de Nanus (1995), el liderazgo político en el concierto global debe definir, articular e institucionalizar nuevos valores y nuevos proyectos, ofreciendo visiones novedosas de escenarios futuros, buscando los resortes y apoyos precisos para logarlo.

Los líderes políticos juegan un papel insustituible en la tarea de facilitar la construcción de proyectos transnacionales, mundiales, así como en el impulso para la creación de organizaciones superadoras de los marcos nacionales-estatales. Piénsese, por ejemplo en el papel jugado por el liderazgo en el avance del proyecto europeo, así como también la responsabilidad de la falta de liderazgo en el declive y cuestionamiento de dicho proyecto. Pero justamente por ello, también los líderes deben desarrollar la función de *reaportar* significado, de reorientar los significados, las razones de ser de organizaciones, instituciones etc. que ya existían pero que se encuentran en situaciones más o menos críticas en cuanto a la continuidad de sus objetivos o la viabilidad de sus formas de acción.

Por último, como parte de esta función de movilización atribuida al líder político, este debe estar en disposición y ser capaz de aglutinar grupos, generar y preservar confianza, y atraer y activar a potenciales aliados entre los otros líderes mundiales, no solo del ámbito de la política.

2.2.3. *Comunicación política*

La comunicación pasa por ser una de las capacidades medulares de los líderes, jugando un papel fundamental en la creación y consolidación de la imagen de aquellos. Posibilita la emergencia de «seguidores» y garantiza la continuidad de los mismos. Un líder político, más allá del contexto donde desarrolle su tarea, no puede olvidar que, una parte de su liderazgo guarda relación directa con su capacidad de decir bien, de comunicar eficazmente.

Una adecuada comunicación por parte del líder político, una comunicación eficaz, se sustenta necesariamente en dos pilares como son: la credibilidad y la confianza. Estas virtudes se logran cuando en el liderazgo se produce una correlación entre lo que piensa, dice y hace el líder político (Díaz Carrera, 2014: 194). Para lograr un liderazgo efectivo en la arena mundial es necesario afrontar la tarea de consolidar progresivamente una confianza entre quienes también promueven su liderazgo, y también entre el resto de los actores que participan en la gobernanza mundial.

De igual forma, según J. Nye, la habilidad comunicativa forma parte, junto con la inteligencia emocional, de las llamadas habilidades inspiradoras del liderazgo sensato, concretamente de las que conforman el poder blando. Es por ello que una buena comunicación contribuye a fortalecer el estímulo emocional de quienes siguen, de quienes se suman o suscriben el proyecto o visión del líder (Nye, 2011: 84). Los líderes lo son, sobre todo, porque aparecen proyectando imágenes persuasivas sobre lo necesario, sobre lo conveniente.

Pues bien, la comunicación del líder político, particularmente en el contexto de la gobernanza mundial, tiene que favorecer la creación de una imagen pública que facilite la construcción y vertebración de apoyos. Así, estos líderes estarán obligados a reforzar diariamente su papel de referentes icónicos mediante su capacidad de hacerse ver o, lo que es igual, llamando la atención de los diversos públicos que concurren en el escenario mundo. Es necesario tener muy presente que el liderazgo implica dominar la escena, convencer no solo con la palabra sino con una imagen adecuada para cada circunstancia. Los líderes se esforzarán por adaptar su discurso a cada uno de los públicos potenciales a los que s va a enfrentar. Pese a que pueda parecer frívola la apreciación, el líder político de la gobernanza mundial debe también tener muy presente el significado y el valor de «la apariencia física y el domino gestual, el atuendo, el decorado, la mímica, el empleo de los atributos vocales, el uso de la palabra, el manejo de la argumentación, la facultad de dejar entrever a través de la actuación un carácter atractivo o un cierto carisma, la facilidad para suscitar emociones en los receptores» (López y De Santiago, 2000).

Mientras que en los espacios tradicionales de ejercicio del liderazgo, este tenía y tiene perfectamente trazados los comportamientos esperables para la consolidación de una imagen y la creación de percepciones de la misma, en el ámbito mundial, los líderes encuentran en la comunicación política un arma casi exclusiva para configurar una audiencia particular, un grupo de seguidores al margen de los que dispone en su localidad, región o país. Además, se trata de un mecanismo para crear una opinión pública que trascienda lo local, y para alimentarla periódicamente. Por ello, todo será necesario el diseño de un plan certero de comunicación que sea capaz de potenciar una imagen aceptada transfronterizamente, que le granjee

un espacio propio de influencia.

Por último, aunque sea solo brevemente, conviene advertir de la importancia que hoy en día tiene para el líder en la gobernanza mundial la disposición y uso de las redes sociales. Como señala Phule, estas han fortalecido un tipo de liderazgo «cooperativo, consultativo y en equipo» (Phule, 2012: 37), mucho más adecuado a los requisitos de esta gobernanza global. En dirección parecida ya se había manifestado años antes Klaus Schwab (2010) al advertir de la necesidad de incorporar más capacidades y conocimientos a los procesos mundiales de toma de decisiones y de usar las redes sociales como instrumento de capacitación.

2.2.4. *Legitimación del sistema*

Las funciones que se han descrito hasta ahora ponen de manifiesto que los líderes políticos desempeñan un papel indispensable en la legitimación de la democracia en el contexto mundial. Detectar los problemas globales, aquellos que trascienden las fronteras nacionales y precisan soluciones a gran escala; ser capaces de articular soluciones a los mismos, buscando y encontrando los apoyos para ponerlas en práctica y ejecutarlas, completan el círculo y contribuyen a generar la percepción favorable a la existencia del liderazgo en el sistema de gobernanza global. La función de legitimación se convierte así en la función de las funciones, la razón de ser de todas las anteriormente descritas. En este sentido, el profesor Vanaclocha, pensando en el liderazgo democrático afirmó que «el liderazgo político constituye [...] una importantísima fuente de legitimación de sus estructuras de autoridad. [...]. Por ello desempeña un papel axial en [...] en los de elaboración e implantación de políticas públicas, en las relaciones intergubernamentales y, en definitiva, en el impulso de la dirección política del Estado, tanto en su dimensión interna como en la de las relaciones internacionales» (Vanaclocha, 1997: 212).

En el desempeño de la tarea o función de legitimación del sistema, el líder se caracteriza por su capacidad para aprovechar las ventanas de oportunidad que se le presentan. Así, los grandes acontecimientos o hitos históricos a los que se enfrenta ocasionalmente constituyen las ocasiones perfectas para justificar su labor. Dando sentido a los mismos, reconduciendo las principales consecuencias, mostrando soluciones, etc. el líder contribuye a la aceptación de su presencia y de su labor.

Legitimar el sistema también pasa por contribuir de manera efectiva a los cambios que se proyectan. MacGregor Burns, decía que: «La prueba última de la práctica del liderazgo es la realización de un cambio real y premeditado, que corresponde a las necesidades duraderas de la gente» (Burns, 1978: 461 y ss.). En este sentido, más resultados, más efectividad en la acción del liderazgo, supondrá una contribución a la legitimación del funcionamiento del sistema en su conjunto.

En la actualidad, buena parte del cuestionamiento de las instituciones democráticas y, particularmente, de las instituciones de vocación y naturaleza transnacional tiene mucho que ver con la escasez de líderes capaces de contribuir con su proceder y sus aportaciones a la legitimación básica del sistema. Por este motivo, es urgente que den un paso adelante líderes eficaces en la tarea de representar las aspiraciones de las ciudadanías globales, de entender la complejidad de los problemas más allá de las referencias locales.

Por último, otra contribución a la legitimación del sistema, y quizás aunque sea

la última referida, tiene que ver con la capacidad que tienen los líderes políticos para concretar los sujetos responsables de la acción política en el marco mundial. Así, la existencia de líderes mundiales facilita a los ciudadanos visualizar corpóreamente a los actores del mundo, a quienes deciden en influyen con sus decisiones en el devenir de los acontecimientos que les afectan.

3. **Algunas reflexiones finales**

Las páginas anteriores han recogido una taxonomía comentada de las funciones que desarrollan los líderes políticos que actúan en el gobierno del mundo. No se ha pretendido, por la dificultad de dicha tarea, ser exhaustivos. Tan solo se ha hecho una prudente aproximación ciñéndonos a las clasificaciones ya existentes para el ejercicio del liderazgo en general y al político en particular. Es más que probable que se hayan dejado fuera, inconscientemente, otras ocupaciones. Lejos de volver sobre lo ya dicho, en este epígrafe hemos optado por introducir algunas observaciones que, siendo conclusivas en parte, permiten abrir nuevos interrogantes.

1. El gobierno mundial ya existe, aunque no de la forma que algunos lo hubiesen deseado y otros temido. No se trata de un directorio elegido por un demos mundial y con unas funciones definidas con precisión. Este «gobierno», del que todos hablan, pero al que resulta difícil definir, no se concreta en una sola institución ni tiene una suerte de líderes exclusivos con atribuciones propias y ajustadas con claridad a las exigencias de la globalización. En la práctica, el mundo está gobernado por una doble red de instituciones globales. De una parte, jurisdicciones territoriales cooperativas y, por otra, organizaciones especializadas a nivel global. Por tanto, sin que haya formalmente un gobierno mundial, sí puede hablarse de la presencia de algo que al menos se le parece, en tanto que: «[el] mundo está [...] gobernado por unas pocas docenas de burós, uniones, organizaciones, agencias, fondos, bancos, tribunales y directorios autoproclamados de ámbito global» (Colomer, 2015, 12).

2. Una buena parte de todas las instituciones y organizaciones internacionales que hacen las veces de gobierno mundial están dotadas de estructuras de funcionamiento permanente y emplean diferentes fórmulas, más o menos inclusivas desde el punto de vista democrático, para la adopción de sus decisiones. En la mayoría de ellas, el protagonismo en su funcionamiento es compartido entre altos funcionarios especializados en las materias que se abordan y líderes políticos de los respectivos estados miembros que participan en estas estructuras de forma permanente u ocasional. Como ya ocurre en el seno de los estados-nación, la necesaria convivencia entre estos dos actores y la naturaleza altamente especializada de los espacios decisionales plantea un intenso debate sobre la condición de posibilidad democrática.

3. Pese a todo, por lo general, las estructuras de las organizaciones internacionales están diseñadas bajo criterios democráticos. Así ocurre con las dotadas de asambleas elegidas, las que disponen de directorios formados gracias a la designación de base democrática o las que, además, tienen aparatos de resolución de conflictos internos en forma de tribunales. Pero, las estructuras de otras organizaciones de la gobernanza mundial se limitan a funcionar gracias a la presencia de per-

sonas designadas en exclusiva por los respectivos estados participantes, sin que estas pasen ningún tipo de filtro democrático, más allá del indirecto de la designación por responsables sí electos. Sin embargo, lo cierto es que, en todas estas organizaciones, los líderes políticos mundiales participan, impulsan, comunican, y contribuyen a legitimar el funcionamiento mismo de aquellas.

4. Liderar en «campo abierto» exige proyectar visiones que trasciendan lo local y lo estatal-nacional para aportar respuestas globales. En tanto que una buena parte de los problemas que deben afrontarse (calentamiento global, terrorismo internacional, narcotráfico, defensa y seguridad, etc.) no son abordables ni solubles desde la exclusividad de la acción de los Estados, el papel de los nuevos líderes debe estar orientado a la evaluación de la naturaleza de aquellos y a la concreción de fórmulas plausibles para darles remedio. La resolución de estos problemas, además, precisa que los líderes políticos desarrollen actitudes colectivas y colaborativas propias de la gobernanza, aprendiendo a convivir con la presencia de otros líderes políticos y sociales que también están presentes y son imprescindibles en la concreción de las soluciones.

5. Pese a la necesidad de este tipo de liderazgo, la escasez de líderes con visión global es una evidencia. Esta carencia no puede ser suplida, de ningún modo, con burócratas y técnicos, por más que su concurso tampoco sea prescindible en tanto que el mundo a gobernar requiere dirección e impulso, pero también conocimiento técnico complejo. La competencia técnica complementa que no sustituye a la competencia política más propia de los líderes políticos.

6. Para que surjan y se consoliden liderazgos sólidos, perdurables en el tiempo y eficaces, actuando en el nuevo escenario global, es menester que aquellos sean capaces de generar una filiación sentimental con las respectivas ciudadanía nacionales que sea compatible con una mayor complicidad en relación a una «ciudadanía» más amplia, aunque de límites aún poco nítidos, que bien podíamos llamar ciudadanía mundial. Dicho de otro modo, que en la renovada relación del liderazgo político habrán de coexistir necesariamente dos públicos, dos ámbitos de dominio diferentes. Solo así, estos líderes serán identificados como agentes reales de transformación global.

7. El control, la evaluación y la sanción son elementos consustanciales e irrenunciables para el ejercicio de un liderazgo mundial democrático. Sin embargo, y a pesar de que se ha ido avanzando en esta dirección, aún resultan muy insuficientes los mecanismos que los hacen posibles.

8. En consecuencia, la adopción de nuevas fórmulas institucionales es el camino a seguir para asegurar un gobierno mundial de naturaleza democrática. Este fue el camino que se siguió para pasar de la democracia de la ciudad a la democracia de los Estados o representativa; así también deberá ocurrir para llevar a cabo el nuevo y necesario tránsito evolutivo hacia una democracia concebida en el contexto de la globalización.

En definitiva, los líderes del gobierno del mundo están invitados a crear aquello que nunca existió, un futuro plausible y posible, y deben hacerlo diagnosticando correctamente los problemas a resolver, prescribiendo inteligentes y moderados cursos de acción, movilizando los apoyos necesarios y creando la confianza necesaria para confianza en un futuro algo mejor que el conflictivo presente.

4. **Referencias bibliográficas**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad.* Barcelona: Paidós.

— (2008). «Las raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea». *Sistema,* 206: 3-20.

BLIN, Arnaud, y MARÍN, Gustavo (eds.) (2013). *Diccionario del poder mundial*. Foro por una Nueva Gobernanza Mundial. Consultada día 26 de marzo de 2017. http: //www.world-governance.org/IMG/pdf_Diccionario_Poder_Mundial_ES_1_.pdf

BLONDEL, Jean (1987). *Manual de liderazgo: Un estudio de la teoría y la investigación.* Londres: Sage.

BURNS, MacGregor (1978). *Leadership*. Nueva York: Harper & Row.

CANALS, Jordi (2014). «Global leadership development, strategic alignment and CEOs commitment». *Journal of Management Development*, vol. 33. 5: 487-502.

DELGADO, Santiago (2004). «Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis». *Revista de Psicología política,* 29: 7-29.

DÍAZ CARRERA, César, y NATERA PERAL, Antonio (2014). *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI*. Madrid: Tecnos.

GARCÍA GUITIÁN, Elena (2015). «Juicio político y juicio a los políticos: algunas consideraciones sobre la relación entre ética y política». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* 9: 18-29.

GARCÍA SAMANIEGO, Francisco R. (2015). «La sociedad del riesgo global». *Política y cultura* 44: 251-256.

FABRINI, Sergio (2013). «El ascenso de príncipes democráticos: nuevos retos políticos y académicos». En *Democratizar a los políticos*, editado por Diamint, Rut, y Tedesco, Laura. Madrid: Catarata.

HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado Moderno a la democracia cosmopolita.* Madrid: Paidós.

— (2012). Cosmopolitismo. Ideales y realidades. Madrid: Alianza Editorial.

— y PATOMÄKI, Heikki (2006). «Diálogo entre David Held y Heikki Patomäki: Los problemas de la democracia global». *Papeles* 95: 89-109.

KAUFMANN, Alicia (1999). *Líder global: en la vida, en la empresa.* Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, Cop.

KOOIMAN, Jan (ed.) (1993). *Moder Governance: Government-Society Interactions.* Londres: Sage.

LÓPEZ EIRE, Antonio y DE SANTIAGO GUERVÓS, Javier (2000). *Retórica y comunicación política*. Madrid: Cátedra.

MAGANDA, Carmen, KOFF, Harlan, y LANG, Peter (eds.) (2009). *Perspectivas comparadas del liderazgo.* Bruselles: P.I.E.

MORAL JIMÉNEZ, María de la Villa (2005). «Liderazgo y globalización: percepción de las cualidades y funciones del líder en la sociedad globalizada». *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales.* 14: 237-259.

NANUS, Burt (1995). *Liderazgo visionario: forjando nuevas realidades con grandes ideas*. Barcelona: Juan Granica.

NATERA, Antonio (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

— (2005). «El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza». En *Los líderes en el mercado político y la gestión pública*, dirigido por Antonio Natera y Francisco J. Vanaclocha. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado.

NYE, Joseph S. (2011). *Las cualidades del líder*. Barcelona: Paidós.

PUHLE, Hans-Jürgen (2012). «El liderazgo en la política. Una visión desde la historia». En

Nacidos para mandar. Liderazgo, política y poder. Perspectivas comparadas, coordinado por Ludger Mees y Xosé Núñez Seixas. Madrid: Tecnos.

ROBLES EGEA, Antonio (2009). «Élites, liderazgo y democracia. Liderazgo político y calidad de la democracia». En *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional. Lecciones desde Iberoamérica*, editado por Saúl Vargas Paredes. México: Miguel Ángel Porrúa.

SCHWAB, Klaus (2010). «Nuevas formas de cooperación mundial». *El País,* 20 de enero de 2010.

— (2014). «La remodelación del mundo». El País, 18 de enero.

TUCKER, Robert C. (1995). *Politics as Leadership.* Columbia y Londres: University of Missouri Press.

VANACLOCHA, Francisco J. (1997). «Representación política y elecciones. El liderazgo político». En *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

CAPÍTULO 4

GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Adela Romero Tarín
Guillaume Fontaine

1. **Introducción**

La globalización contextualiza la acción de la gobernanza en una complejidad de actores, territorios, normativas, instituciones e intereses diversos y plurales, que resulta ambigua para el diseño de las políticas públicas. Se podría decir que las fronteras entre los ámbitos local, nacional y supranacional se han desdibujado fruto de la globalización (Peters, 2015).

Este capítulo tendrá como objetivo, en primer lugar, abordar la evolución del análisis y diseño de las políticas públicas desde una perspectiva histórica, comenzando desde los enfoques, tendencias, prejuicios y metodologías que son empleadas en el estudio de las políticas públicas.

En segundo lugar, el diseño de política se analiza a través de su marco analítico, sus tipologías de instrumentos de políticas y el seguimiento de procesos, ya que según las preferencias de un gobierno en la selección de unos instrumentos u otros, se expresa un modo de gobernanza o aquella manera de definir los problemas de las políticas junto a los factores sociales y los objetivos políticos. Como todo objeto social complejo, la tipología de instrumentos de políticas se expodrán desde diversas visiones y teorías, a través de las semejanzas y las diferencias entre ellas en los procesos de seguimiento.

En tercer lugar, este texto desarrolla la relación entre la globalización y el diseño de las políticas públicas en el contexto de la gobernanza, y por ende en los procesos democráticos estatales, junto a actores estales y no estatales. Más allá de la manera de gobernar, la gobernanza es una forma de regulación de las relaciones entre los actores políticos, sociales y económicos en el ámbito de la acción pública (Fontaine, 2015). Según McGrew la globalización es un fenómeno complejo y para una mayor comprensión del mismo, se debe tener en cuenta las dimensiones siguientes: *a*) entendido como un proceso de integración de la economía mundial ; *b*) los efectos de la globalización pueden afectar a la soberanía estatal ; *c*) la intensa vinculación de los efectos producidos en todas las partes del planeta a pesar de la distancia posible; y *d*) la disminución de poder por parte de los entres nacionales en favor de las soberanías supra nacionales, o relaciones supra-territoriales entre los individuos (McGrew, 2014). La nueva gestión pública en el contexto de una sociedad post-moderna, líquida, multicultural y anticapitalista, requiere de una nueva forma de gobernar y gestionar lo público. En el contexto de la globalización, se plantean alternativas a la clásica democracia representativa, con el desafío de buscar nuevos

modelos de relaciones políticas, económicas y sociales. Este capítulo propone analizar y reflexionar en los conceptos de globalización, nueva gestión pública, gobernanza y políticas públicas siguiendo la siguiente estructura para su desarrollo y debate. Los primeros epígrafes del texto estudian la importancia del análisis y el diseño en políticas públicas, implicando la elección correcta de una metodología, de unos instrumentos y de unos procesos de seguimiento, siempre desde una perspectiva histórica, empírica o normativa. El último punto del capítulo analizará el diseño de las políticas a prueba de la gobernanza, y el papel de la Sociedad Civil en los tiempos presentes. Por último, unas breves ideas concluirán el capítulo seguidas de las referencias empleadas para su desarrollo.

2. **A la encrucijada del análisis y el diseño de políticas públicas**

2.1. *Una perspectiva histórica*

Dos momentos históricos del siglo XX, la II Guerra Mundial y los efectos del período de posguerra, situaron a los científicos sociales al límite de sus conocimientos frente al reto de dar respuesta a los nuevos desafíos sociales. Durante el período de conflicto internacional europeo, los estudios relacionados con las políticas públicas reflexionaron acerca de los asuntos de ámbito militar y defensa, pero una vez finalizada la guerra, los expertos se posicionaron con métodos neo-positivistas y cuantitativos. En los años 1950-1960, con cierta ingenuidad, se consideraron que sus conclusiones eran absolutas, imponiéndose en la actividad pública, alineados a los criterios científicos marcados. Prueba de ello, fue el aumento tan destacado de asociaciones[1] dedicadas al estudio de las políticas públicas en años posteriores.

Uno de los grandes teóricos de las políticas públicas, Harold Lasswell, propuso un nuevo enfoque en ciencias sociales, basado en la aplicación de un método más fiable, y por lo tanto más cercano al empleado en las ciencias naturales, alejándose del sistema de especialización más centralizado y concentrado de las ciencias sociales, introduciendo elementos del análisis de sistemas (Lasswell, 1951 y 1970). De la aportación teórica de Lasswell, nacieron nuevos métodos de análisis de las políticas públicas.

En un primer momento, se multiplicaron los estudios de casos en Estados Unidos, estructurados en torno a una formulación sinóptica, que permitía conocer el objeto de estudio de forma integral y familiarizarlo con su contexto y características de manera general. Estos estudios combinan el prisma propuesto con la teoría de sistemas, cuyo propósito se centró en observar cómo responden los elementos de cualquier sistema, en cualquier nivel y campo de conocimiento. Se desarrollan desde un enfoque metodológico empírico lógico o racional estadístico, cuyos resultados son verificables.

Junto a la optimización de valores como criterio para la decisión, se tienen en cuenta también la creación de unas estrategias para el fortalecimiento del diseño del análisis y de sus resultados. Esta nueva metodología de análisis en las políticas públicas, suponía la posibilidad de alcanzar un conocimiento general sobre la acción pública. Además, el análisis sinóptico se construyó sobre una metodología plural, que atiende a los contextos, a la integración social de intereses, y a los estu-

dios de caso como criterio para la realización de la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Estos métodos comenzaron a difundirse en Europa en los años 1960, proporcionando una complementariedad a los métodos empleados hasta entonces que dominaban los estudios en el ámbito de lo público como son los métodos de gestión y los enfoques jurídicos. Durante los años 1980-1990, la preocupación por las políticas públicas en el ámbito europeo se incrementó, fruto de la aparición de numerosas revistas especializadas[2] en la materia; destacando su alta producción y divulgación de resultados, despertando en las ciencias sociales un gran interés, en particular.

En la década siguiente, el estudio de las políticas públicas fue escorándose más hacia los hechos, que hacia los valores, olvidándose del contexto y de las motivaciones subjetivas de los actores en las etapas de elaboración, implementación y evaluación (Baena del Alcázar, 2000). Al mismo tiempo, la conexión entre el análisis de las estrategias sectoriales de los poderes públicos y el estudio global de tales actuaciones, resultaba ser un proceso muy complejo y complicado fruto de la aplicación de los métodos positivistas.

Sin embargo, desde los años 1980 surgieron cuestionamientos en torno a las carencias de los métodos positivistas que defendían que el auténtico saber se sostenía sobre los hechos, la observación y la experimentación, mediante la aplicación del método científico. Por un lado, el «giro interpretativo» (Fischer y Forester, 1993) pretendió abordar las políticas públicas desde el simbolismo, el historicismo o el culturalismo. Por otro lado, el neo-institucionalismo evidenció la importancia de las reglas de juego en la determinación de los valores y las preferencias de los actores de la política (Peters, 1999). En ambos casos, se ha criticado los análisis realizados en ciencias sociales al olvidar su naturaleza distributiva social, y el caer en el mal uso y clientelismo, no exento a otras disciplinas. También se debe recordar, que las políticas públicas contienen una parte elemental de ideología, y por tanto de subjetividad. No obstante, los elementos constitutivos determinantes de las mismas continúan siendo irracionales en ocasiones, por lo que genera una gran confusión; sumado a la posibilidad de analizar las políticas públicas a través de metodologías cuantitativas y conocimientos objetivos, revisten a las políticas públicas en un instrumento burocrático de toma de decisión pública.

2.2. *Entre ciencia y práctica*

Además, el vasto ámbito de intervención de los poderes públicos, de responsabilidad, de observación, análisis y evaluación de las políticas públicas, junto a su distribución en ámbitos sectoriales, ha provocado un alto grado de confusión acerca de sus límites, sumadas a la presencia de profesionales de diversas disciplinas de las ciencias sociales, implicando un enfoque, unas tendencias, unos prejuicios y una metodología a desarrollar. No obstante, las políticas públicas también se estudian por otros sectores, no solo académicos, sino también por aquellos orientados a la consultoría y asesoría técnica profesional de contratación externa.

Se trata por tanto, de dos orientaciones diferentes. En este segundo lugar, el perfil de técnico profesional, debe responder a un interés instrumental y prescriptivo. De este último aspecto, se decanta un interés hacia la fase de evaluación de las

políticas públicas, discriminando y desvalorizando por estos sectores técnicos externos, las otras fases, como son la creación de la agenda de políticas, la formulación y el diseño (cuyos actores principales son los políticos) o la fase de implementación (con una gran participación por parte de las administraciones públicas).

Pero, es cierto que el análisis profesional de estos agentes externos, ha permitido el desarrollo de andamiajes analíticos, la aplicación de herramientas empíricas, y el fomento de un interés social por determinados ámbitos de conocimiento. A pesar de todo lo indicado, el mantenimiento del interés por la acción pública, denota una connivencia con los elementos de cohesión social y de legitimación política.

3. **El diseño de políticas**

3.1. *Un marco analítico*

El diseño de política pública (policy design framework) es un marco analítico neo-institucional, que abarca los tres hitos de la acción pública (la causalidad, la decisión y la evaluación) (Peters, 2015: 5-6), en consistencia con la complementariedad entre el análisis de políticas y la toma de decisión identificada por Lasswell. Desde luego, es un marco analítico útil explicar las relaciones causales, resolver problemas de acción y evaluar resultados e impactos de las políticas públicas. Explicar relaciones causales es generalmente el objetivo de teorías como la de las coaliciones promotoras, las corrientes múltiples, el equilibrio puntuado, la dependencia del sendero, etc.[3] Resolver problemas de acción pública está en el centro del diseño de políticas pues consiste en adecuar los medios a los fines de una política, mediante la combinación de instrumentos de acción. Evaluar los impactos de una política se mide generalmente con métodos que requieren la construcción de indicadores cuantitativos, mientras que evaluar sus resultados es más un ejercicio cualitativo de análisis de consistencia y congruencia.

El diseño de una política refleja en la combinación de instrumentos, más que en cada uno de estos últimos (Howlett y Rayner, 2007). Desde luego, los instrumentos de políticas no son meras herramientas funcionales, pues tienen cierta autonomía e inercia. Las preferencias de un gobierno por un acervo de instrumentos expresa un modo de gobernanza o la manera de definir los problemas de las políticas, los factores sociales y los objetivos políticos (Pierre y Peters, 2000: 201). Por consiguiente, la multiplicación de los instrumentos de las políticas han venido de la mano de la gobernanza desde los años 1980, hacia una mayor colaboración entre el estado y los actores no-estatales (Salamon, 2000: 1640).

Una herramienta es un artefacto útil para realizar una actividad, un medio o un conjunto de medios para un determinado fin (como satisfacer una demanda, resolver un problema, etc.). No obstante, a parte de esta dimensión utilitaria un instrumento de política es también producto de una representación, una traducción o interpretación que puede cambiar en el tiempo y de una persona a otra, tal y como ocurre con los problemas de políticas (Lascoumes y Le Galès, 2007a). La combinación de instrumentos hace posible una política mediante la estabilización de modalidades de interacción. Desde luego, un instrumento es a la vez un medio para cumplir objetivos y un elemento determinante de la formulación de problemas, un arte-

facto técnico y social (Lascoumes y Le Galès, 2007b).

A pesar de que la selección de instrumentos inicia en una etapa temprana de la formulación de política, esta operación se repite durante la implementación mediante la calibración y los ajustes técnicos. Por lo tanto el diseño de política incluye la elaboración de agenda, la formulación de política y la socialización de las soluciones adoptadas, y su implementación o por lo menos el inicio de su implementación (Eliadis *et al.*, 2005; Howlett, 2011). La optimización de un estilo de implementación depende de la consistencia del diseño de política, tanto externa (entre los medios y los fines de aquella política) como interna (es decir entre los medios mismos) (Howlett *et al.*, 2006; Howlett y Rayner, 2007). La implementación es óptima cuando los objetivos son coherentes, la combinación de instrumentos consistente y la política articulada con sus versiones anteriores.[4] En este caso, se espera que los resultados de una política sean muy predecibles. Sin embargo la mayoría de los diseños de políticas son sub-óptimos, por una de las siguientes circunstancias. Un gobierno puede añadir nuevos objetivos y medios sin poner en cuestión los existentes. También puede cambiar los objetivos de una política sin cambiar los medios. En el peor caso, puede definir nuevos objetivos y elegir nuevos medios en un contexto donde no tiene capacidad de implementarlos, debido al poder de veto de unos actores o a la falta de recursos.

Lo que vuelve complejo el diseño de política es que una combinación de instrumentos conlleva simultáneamente a problemas de multifuncionalidad, de interacciones complejas e interdependencia, que determinan la posibilidad de reformar (o no) cada instrumento o de cambiar su combinación (Hill, 2005). Además, muchos instrumentos tienen diferentes funciones y atributos, entonces no podemos elaborar un mapa de instrumentos en el cual cada uno ocupa un lugar definitivo (Peters, 2005). Por lo que cada instrumento se relaciona con un contexto y es objeto de una evaluación y percepción dinámica.

El problema radica en definir la importancia relativa de estas interacciones y sus resultados. Ello remite a una «lógica de lo adecuado» (March y Olsen, 2006), según la cual los actores adaptan sus conductas y capacidades a reglas formales e informales, en vez de ajustar los medios y fines a sus intereses. La manera cómo un instrumento es afín con la lógica de lo adecuado y satisface una demanda social es asimilable a una inercia institucional, en la cual la coincidencia de dos lógicas *a priori* contradictorias puede generar una dinámica de creación y transformación de instituciones formales, lo cual a su vez se vuelve un factor causal del diseño de política.

Los instrumentos de políticas son el producto de un compromiso entre distintos actores y sectores de la acción pública, incluso entre las agencias del estado. Ello alude al rol de los intereses, las ideas, las instituciones y los individuos (Kingdon, 1995; Peters, 2015: 109-110), en el ámbito local, nacional e internacional. La combinación de estas cuatro «i» es clave para explicar el proceso de toma de decisión, las fallas de implementación y fallas de políticas, puesto que se combinan en factores endógenos y exógenos. Los factores endógenos incluyen la legitimidad de los instrumentos de políticas, y aspectos culturales relacionados con las rutinas, los hábitos de los actores involucrados en el diseño de política. Los factores exógenos incluyen la coyuntura económica y política, las relaciones internacionales y la difusión de políticas, etc.

Por último, al identificar un problema y buscar una solución, los actores empiezan por «improvisar» (Lindblom, 1959) con lo que ya se ha hecho hasta el momento y lo que se puede hacer, tenido cuenta del tiempo, de la capacidad institucional y de los costos y beneficios políticos de la decisión. Desde luego los instrumentos de políticas pueden convertirse en problemas de política. Un ejemplo clásico que ilustra esta idea es el comando y control de una agencia del estado. Antes de actuar efectivamente como entidad de la implementación de una política, una agencia puede constituir un problema de política si no presenta los rasgos de una organización confiable (por motivos económicos y técnicos, o incluso por falta de recursos humanos).

3.2. *Tipologías de instrumentos de políticas*

Desde hace apenas unos veinte años los académicos se esfuerzan por distinguir diferentes tipos de instrumentos para identificar su papel en el proceso general de formulación, implementación y evaluación de políticas. Inicialmente, para rastrear y evaluar el proceso en función de los objetivos y el público de una política, aquellos instrumentos se clasificaron en siete tipos: provisión indirecta, transferencia, impuestos, contratos, autoridad, regulación e incentivos (Linder y Peters, 1998). Sin lugar a dudas, la tipología más completa los clasifica en función de su naturaleza (producto o actividad), la manera cómo llegan al público (vehículo) y la modalidad administrativa de su uso (sistema de entrega) (Salamon, 2000). Por ejemplo, los instrumentos de gobierno directo se materializan en bienes y servicios entregados por agencias públicas; la regulación social se materializa en interdicciones encarnadas en normas legales ejecutadas por organismos de control; la regulación económica se materializa en los precios y controles por comisiones reguladoras.

Esta tipología se basa en las cualidades endógenas de los instrumentos de políticas —como la eficiencia, la equidad, la versatilidad, la legitimidad— y su capacidad de hacer la diferencia por su grado de coerción, sus efectos directos o indirectos, su visibilidad, etc. La mayoría de los instrumentos intervencionistas, que tienden a ser menos selectivos, tienen un costo de gestión alto pero permiten controlar más la política. En cambio, los menos intervencionistas son menos caros pero más difíciles de controlar que los instrumentos coercitivos (Salamon, 2005). Son menos caros, pues implican un seguimiento indirecto por parte de actores privados o locales; pero por la misma razón son más difíciles de controlar e implican educar a los actores a cargo de la implementación de una política.

No obstante esta diversidad de criterios se vuelve un obstáculo a la hora de analizar la selección de los instrumentos. Por ejemplo, se supone que la regulación económica tiene un alto grado de coerción, efectos muy directos pero no muy visibles, mientras que los instrumentos fiscales tienen un bajo nivel de coerción y efectos directos y visibles. Ahora bien, es muy difícil lograr una definición objetiva y una medida precisa de la eficiencia, equidad (etc.), con estos criterios pues dependen del contexto nacional, del momento en el que se utilizan los instrumentos, y la manera en que un gobierno los combina.

Una tipología más parsimoniosa se basa en los recursos estatales de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood, 2007; Hood y Margetts, 2007). La nodali-

dad alude a los instrumentos que producen información para el gobierno (detectores) y por el gobierno (efectores). La categoría de autoridad se refiere a las normas legales y al sistema legal que regula las políticas. El tesoro incluye los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que hacen posible o ponen en peligro una política. La organización alude a las personas y a las instituciones formales que son responsables de una política o inciden en ella.

Esta tipología abarca todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas. Por lo tanto, la combinación de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización son una condición necesaria y suficiente para que una política sea efectiva e independientemente de sus determinantes y resultados. En primer lugar, no hay política sin información, pues no se pueden tomar decisiones sin informarse sobre el problema por resolver; asimismo, a la inversa, el estado produce información sobre las políticas públicas a través de la propaganda o campañas de prevención, sensibilización, rendición de cuentas, etc. En segundo lugar, no existe política que no sea regulada por normas legales o que no se inscriba en un marco legal; y ello puede ser implícito (una política no depende necesariamente de una ley especial) o explícito (ciertos modos de gobernanza privilegian la ley entre todos los instrumentos y le asignan un papel superior a los demás). En tercer lugar no hay política sin contraparte económica. Una política sin presupuesto es solo una declaración de intención. Finalmente no existe una sola política cuya formulación, implementación, evaluación y monitoreo no dependan de un equipo humano y una agencia estatal: aunque muchas políticas sean diseñadas por unos actores, y otros sean los responsables de implementarlas. Ninguna política existe sin una entidad que se haga responsable de darle consistencia.

A partir de esta tipología se ha establecido una distinción entre instrumentos sustantivos y procedimentales (Howlett y Ramesh, 2003). Con las categorías de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, ya se podía entender empíricamente la instrumentación formal de una política. En las tipologías clásicas, esta dimensión sustantiva alude normalmente a la manera en que un gobierno cambia o controla la producción y distribución de bienes y servicios mediante conductas sociales (Howlett, 2011: 43). La dimensión procedimental de los instrumentos de políticas se refiere a la manera en que un gobierno influencia las relaciones entre el estado y los actores no-estatales (Howlett, 2011: 51-53). Esta dimensión se relaciona con la promoción o limitación de las interacciones sociales (entre redes o comunidades de políticas, grupos de interés, asociaciones de la sociedad civil, etc.).

3.3. *El seguimiento de procesos*

Aparte de recalcar la diversidad de instrumentos y la complejidad de sus posibles combinaciones, la tipología de los instrumentos de políticas como recursos del estado ayuda a identificar posibles fuentes de información (Howlett *et al.*, 2006). Una vez se han identificado las fuentes de información, se pueden utilizar los instrumentos de políticas públicas para realizar un seguimiento de procesos *(process tracing)*. Este método cualitativo es particularmente útil para el análisis de políticas públicas, en la medida en que permite identificar relaciones causales entre dos elementos —por ejemplo la apertura de una ventana de oportunidad y un cambio de

política— mediante la descripción de un mecanismo causal (Kay y Baker, 2013). En el diseño de política, el seguimiento de proceso puede además utilizar los instrumentos como evidencias, o unidades empíricamente observables. Esta información constituye un rico material empírico para el análisis de políticas, que complementa otras técnicas cualitativas como las entrevistas y la observación directa y es particularmente útil para la comparación.

La información sobre los instrumentos sustantivos está disponible en documentos públicos, planes de departamentos, informes anuales, entrevistas a funcionarios públicos y electos en los medios de comunicación, en registros de legislación por área de política y en bases de datos legales nacionales, en documentos públicos e informes anuales publicados por agencias estatales, y en guías de servicios públicos, así como los organigramas estructuro-funcional de aquellas agencias. La información sobre los instrumentos procedimentales puede venir de bases de datos y reportes sobre temas específicos, informes anuales y bases de datos de comités asesores, encuestas estadísticas e informes económicos publicados por centros de investigación, ONG y laboratorios de ideas, así como de informes anuales, guías y organigramas estructuro funcional de entidades privadas involucradas en alianzas público-privadas.

A partir de esta información, se puede caracterizar el área de política estudiado, en función del número de agencias y programas involucrados (Howlett *et al.*, 2006). Esta unidad de análisis, que se define por sus dimensiones programática e instrumental (sus objetivos y medios), resulta de la definición de los límites (o dimensiones sectoriales) y componentes (o dimensiones instrumentales) de una política en concreto. Un área de política simple incluye un solo programa y una sola agencia, en cambio un área de política compleja incluye varios programas y varias agencias. Adicionalmente, un área de política puede ser interburocrática si un solo programa involucra a varias agencias, o intraburocrática si una sola agencia está involucrada en varios programas.

Segundo, se puede evaluar la consistencia entre medios y fines de una acción pública, en función de los grados de abstracción de las decisiones por acordar (Howlett, 2009; Howlett y Cashore, 2009) (Tabla 1). El nivel más alto de abstracción de un diseño de política es el modo de gobernanza, que puede ser jerárquico o colaborativo (Kooiman, 2002), según el nivel de interacción entre estado y actores no-estatales en el diseño de políticas. A este nivel los objetivos de políticas son preferencias a largo plazo y los medios abarcan el sistema institucional y la organización del estado. El nivel más bajo de abstracción es el ámbito de la administración pública, donde se definen los objetivos operativos y las preferencias a corto plazo, lo cual da lugar a ajustes técnicos y a la acción administrativa. El nivel intermedio es el lugar de los estilos de implementación, donde los objetivos estratégicos y las preferencias a medio plazo dan lugar a una combinación particular de instrumentos de política que caracteriza la acción gubernamental. Los estilos de implementación son relativamente constantes y sostenibles, puesto que dependen de variables que no cambian por voluntad política, como: la capacidad, la legitimidad y la complejidad.

AQUÍ Tabla 1. El diseño de política a tres niveles
Fuente: Elaborado por los autores. Adaptado de Howlett (2009) y Howlett y Cashore (2009).

Finalmente, podemos evaluar la coherencia de un estilo de implementación, ya que depende de la combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales, de su grado de sofisticación y de su importancia relativa para un gobierno (Howlett, 2005). Por un lado, la elección de instrumentos sustantivos depende de la capacidad del estado (recursos) y del grado de complejidad de un área de política (dado por el número de actores involucrados y de la intensidad de las relaciones sociales). Por otro lado, la selección de instrumentos procedimentales depende del grado de legitimidad de un gobierno, ya sea a nivel sectorial o global. En términos prácticos, las políticas públicas son maneras de manipular estos instrumentos con el afán de corregir o compensar la falta de legitimidad a ambos niveles.

4. **El diseño de políticas a prueba de la gobernanza**

4.1. *Los desafíos normativos de la gobernanza*

El «triple desplazamiento del estado» (Pierre y Peters, 2000) en la segunda mitad del siglo XX constituyó un reto para el estilo de implementación de los gobiernos en Europa y América Latina, en particular para salvar el modelo político, administrativo y social acunado como «el Estado de bienestar social». Por un lado, la pérdida de soberanía nacional volvió a definir el papel del estado en la organización de la sociedad. Por otro lado, la intensificación de las interacciones entre actores públicos y privados dio lugar a nuevas formas o modelos asociativos para democratizar la política. Esta mutación conllevó a la emergencia de nuevas modalidades de gobierno, que fue captada por muchos autores con el concepto de «gobernanza» (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997).

Durante la última década del siglo XX y primera del siglo XXI, líderes europeos como Tony Blair y Gerard Schröder o latinoamericanos como Michelle Bachelet e Ignacio Lula da Silva, se aproximaron y defendieron la postura de la tercera vía, teorizada en 1998 por Anthony Giddens. Esta nueva filosofía política analiza la relación entre el poder político y el poder económico, haciendo hincapié en el ámbito social, que también reclama intervenir y participar en los asuntos públicos, fruto de una crisis de las ideologías socialdemócratas en el mundo que aun hoy, no ha encontrado su verdadero camino y consolidación. Este concepto definido por Giddens hace referencia a un marco de pensamiento y de política práctica, que busca adaptar la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las tres últimas décadas. Es una tercera vía en cuanto es un intento por trascender tanto al socialismo como al neoliberalismo (Giddens, 1999: 38).

En cierta manera, la gobernanza responde a las cualidades expresadas por Giddens junto al papel activo de la participación ciudadana. Pero bien es cierto, que pasados ya más de treinta años desde su denominación, comienza a posicionarse más como un modelo idealizado o utópico, en el que difícilmente puedan verse aplicadas las características que esta requiere, como son; la transparencia de las instituciones, la ética y honestidad pública, la participación ciudadana, el liderazgo de aquellos que ocupan cargos públicos entre otros, debido a una pérdida de valores íntimamente relacionado a una crisis de legitimidad y representatividad de los gobiernos, y por ende de los Estados.

La gobernanza se puede definir como «el paradigma y enfoque fruto de la respuesta a un momento histórico, que sin desdeñar a las otras etapas, y complementarias a su vez, añadió otro aspecto muy oportuno e importante, que fue el de la relación dinámica y dialéctica del Gobierno con la realidad social y política, es decir con la ciudadanía y con la Sociedad Civil» (Canales Aliende, 2014: 162). Se diferencia del gobierno tradicional en la medida en que presupone, una relación dialéctica y pro-activa entre los ámbitos político-sociales y mercantiles, con un especial protagonismo de los ciudadanos y de la sociedad civil en general (Romero-Tarín y Gómez, 2016).

Por sus dimensiones supranacionales, la «gobernanza multi-niveles» (Kooiman, 1993) expresa la idea que gobernar escapa al dominio del gobierno nacional y se hace en coordinación con otros actores políticos al nivel internacional (gobiernos de otros países, sistema de la ONU, organismos de cooperación regional, redes de actores transnacionales, etc.). La «gobernanza horizontal» o «co-gobernanza» (Kooiman, 2002) representa una idea de gobierno asociativo, coordinado y en red, que integra la gestión pública en un dinámico y complejo proceso de democratización, de un gobierno compartido con la sociedad civil y la ciudadanía a través de la participación de estas dos últimas en las tomas de decisiones y el diseño de las políticas públicas.

Diversos autores han teorizado sobre esta cuestión, algunos de ellos incluso desde una visión utópica e irrealizable de la gobernanza, otros en cambio la defienden como la única solución posible si la sociedad quiere mantener el modelo de Estado de Bienestar. En su versión normativa, la gobernanza necesita que todos los elementos que intervienen en la relación político-administrativa, cambien o se regeneren. Reclama un gobierno transparente, interactivo y eficaz, con políticos responsables cuya honorabilidad y honestidad sean incorruptibles. Además, la gobernanza no desecha la oportunidad de asimilar aquellas técnicas, habilidades o procesos que le exijan ser más rentable en las inversiones públicas realizadas aplicando la filosofía de gestión de la denominada nueva gestión pública (NGP). La transversalidad, las alianzas para la implementación y ejecución de servicios públicos entre los sectores públicos y privados, también denominados partenariados públicos (Olías de Lima, 2001) o PPP's (Boivard, 2007), son fórmulas de colaboración para poder dar continuidad a un Estado de Bienestar que comienza a desquebrajarse en el ámbito europeo, y en el seno de la gobernanza pueden aplicarse.

En lo social, el mantenimiento de los servicios públicos y la defensa de lo público es la idea troncal del modelo, pero introduciendo una evaluación más precisa a los pasos realizados por la administración pública durante su proceso de implementación de las políticas públicas. Así se evita una intrusión entre ámbitos de competencias, y se debilita la influencia de lo político en la administración pública. No obstante, los ciudadanos deberían responsabilizarse de su papel como ciudadano e informarse de los asuntos públicos, convirtiéndose en colaboradores del modelo, siendo críticos con la gestión político-administrativa. La sociedad civil y la ciudadanía en particular, tendrán que aprender a ser ciudadanos al reformular su papel en la sociedad.

Para ello, el elemento reactivador del sistema sería el interés, la información y la comunicación entre los elementos integrantes del sistema y la educación en valores, sin perjuicio de ser aplicado a todos los niveles de la Administración Pública,

nacional, autonómica y local (Canales Aliende, 2014). Todas estas propuestas, son las que ponen en duda que este modelo pueda llegar a ser el continuador y heredero del Estado de bienestar. Ya fuere de una forma u otra, la gobernanza puede ayudar a impulsar el cambio, y aunque no llegue a materializarse, puede proporcionar una estabilidad y una cohesión entre los ámbitos social y económico, convirtiéndose en la guía que marque el proceso de cambio.

4.2. *Más allá de la nueva gestión pública*

La necesidad de dar solución a los problemas actuales de la sociedad ha sido el desafío de las administraciones públicas del mundo en estos últimos tiempos. Después de un largo período de experimentación en diversos países, se puede concluir sobre algunas tendencias, técnicas o modelos de gestión pública, que cada administración adaptará en base a su contexto y demandas sociales (Canales Aliende, 2004).

Según Barzelay, las políticas de la gestión pública se definen como la suma de las reglas institucionales que guían, compelen y motivan a la función pública en su conjunto (Barzelay, 2004: 25), por esta razón se puede indicar que los modelos de gestión aplicados por las administraciones públicas, generan modelos de gobierno y por ende de estado. Durante el período del estado moderno, el modelo de gestión pública burocrático weberiano se caracterizó principalmente por una rigidez en el cumplimiento de los procesos administrativos y carecía de flexibilidad y adaptación ante los problemas actuales.

Los años 1980-1990 dieron paso a la nueva gestión pública y al «estado postmoderno» (Rhodes, 1997), que distinguen las decisiones relacionadas con la oferta de los servicios públicos, de las decisiones relacionadas con la forma de gestionarlos e incluso de producirlos (Aguilar Villanueva, 2006). Esto exige la utilización de técnicas directivas desarrolladas que permitan tomas de decisiones precisas. Las actuaciones desarrolladas son de diversa índole, pero básicamente se podrían distinguir dos grandes tipos: las que implican la apertura al mercado de ámbitos habitualmente sometidos a los procesos de gestión pública, y aquellas que suponen la adopción de las técnicas usadas por las empresas privadas en el ámbito público (García Sánchez, 2007: 40).

Si el motivo de la nueva gestión pública era descentralizar y flexibilizar el modelo burocrático, entre otros motivos, para ofrecer mejores servicios públicos, no todo es positivo ya que surge la amenaza de los grupos de poder, por influir en las políticas públicas y en la producción de los servicios públicos. La externalización de la política y los servicios públicos se confunde a veces con la privatización, y se olvida que supone una titularidad pública, previa a una decisión política, y que debe haber una evaluación posterior para exigir la responsabilidad y la rendición de cuentas.

En el proceso actual de la gestión pública, se aplican una multitud de modelos y técnicas, algunas de ellas residuales que conviven pero que se adaptan al contexto que la globalización y a sus propias características. Por ello, en muchos casos compite o colabora con el sector privado a través de las alianzas público-privado, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas; por este motivo también ha comenzando a delegar en sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el ámbito de lo público (co-producción).

Por otro lado, en el contexto de crisis económica estructural, la participación social puede cumplir un papel protagonista para minimizar los efectos perversos de la recesión, implementando políticas públicas más certeras a los problemas de hoy. Es obvio indicar que las actuaciones públicas deben planificarse y para ello deben contar con todos los sectores de la sociedad, para negociar, dialogar y pactar que alternativas se incluyen en la agenda. Estas alternativas deben compatibilizarse entre los diferentes sectores de la sociedad, dando los mayores beneficiarios en su aplicación, «ya que estas no son un gasto sino una inversión» (Canales Aliende, 2013a: 57). Por lo tanto, es clave el debate, la participación y la planificación estratégica de las políticas públicas.

Algunos autores entienden por participación social, aquellas conversaciones formales e informales, realizadas por consulta, información o negociación entre los actores básicos siguientes: la sociedad civil y el estado, aunque más bien, lo entenderíamos como un diálogo social; y tendría la finalidad de analizar conjuntamente aquellos problemas sociales pendientes de resolver. Estos pueden aportar visiones diferentes y complementarias para abordar el tema y lograr un consenso, quedando obligados a su cumplimiento a través de un pacto social, fruto del previo acuerdo y diálogo.

El diálogo es sobre todo un aspecto y proceso de los períodos democráticos, fruto de la participación social representativa. El diálogo[5] debe partir desde una perspectiva horizontal, donde el Estado debería abandonar esa actitud de superioridad, y su comportamiento sería uno más de los actores. Ahora bien, el diálogo y la participación social no implica necesariamente, ni la co-decisión, ni la evaluación posterior. Por otro lado, el contexto actual de la globalización potencia el poder y la capacidad de influir en la decisión suplantando la legitimidad política democrática.

5. **Breves conclusiones**

La crisis de representatividad de las democracias actuales ofrece la oportunidad para que el modelo anhelado desde hace décadas, la gobernanza, pueda enraizarse y crecer. Ante la falta de soluciones políticas a demandas sociales básicas, como son la vivienda, la salud o la educación, se han creado nuevos espacios para el debate ciudadano ofreciendo alternativas a la política convencional, ejemplo de ello son las plataformas ciudadanas, las asociaciones, etc. provocando que la ciudadanía se organice, se implique en tomar decisiones, siguiendo y evaluando los procesos de las políticas. La sociedad civil se transforma en un actor activo dentro del sistema democrático, no solo en período electoral. La participación ciudadana comienza a despertar ante los problemas que les rodean, y que parecen no tener solución ofreciendo alternativas, co-decidiendo con sus representantes políticos. Estos tiempos exigen a la gobernanza flexibilidad, dinamismo y escucha para que el diseño de las políticas públicas, análisis, seguimiento y evaluación logren resolver las problemáticas que se le presenta en la actualidad.

6. **Referencias bibliográficas**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura

Económica.
BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
BARZELAY, M. (2003), *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
BOVAIRD, T. (2007), «Beyond engagement and participation-user and community co-production of public services», *Public Administration Review*, nº 67, vol. 5, 846-860.
CANALES ALIENDE, J.M. (2013a), «Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas». *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, nº 15, 55-72.
— y MENÉNDEZ ALZAMORA, M. (Eds.) (2013b), *El Sistema Político y Administrativo valenciano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
— y SANMARTÍN PARDO, J.J. (Eds.) (2014), *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitas.
ELIADIS, P., HILL, M. y HOWLETT, M. (Eds.) (2005), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
FISCHER FRANK, John Forester (Ed.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: University College London, 327 p.
FONTAINE, G. (2015), *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
GARCÍA SÁNCHEZ, I.M. (2007), «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». *Presupuesto y Gasto Público,* nº 47, 37-64.
GIDDENS, A. (1998), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
HILL, M. (2005), «Tools as art: observations on the choice of governing instrument». En Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Eds.) *Designing government: from instruments to governance.* Montreal: McGill-Queen's University Press, 21-30.
HOOD, C. (2007), «Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades». *Governance*, nº 20, vol. 1, 127-144.
— y Margetts, H. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
HOWLETT, M. (2005), «What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policy-implemention styles». En Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Eds.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 31-50.
— (2009), «Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design». *Political Sciences*, nº 42, 73-89.
— (2011) *Designing public policies: Principles and instruments*. Nueva York: Routledge, 238 p.
—, y CASHORE, B. (2009), «The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis*, nº 11, vol. 1, 33-46.
—, KIM, J., y WEAVER, P. (2006), «Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methdological Issues in Contemporary Implementation Research». *Review of Policy Research*, nº 23, vol. 1, 129-151.
—, y RAMESH, M. (2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press (2ª Ed.)
— y RAYNER, J. (2007), «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements». *Policy and Society*, nº 26, vol. 4, 1-14.
KAY ADRIAN, Phillip Baker (2015), «What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature». The Policy Studies Journal, 43 (1): 1-21.
KINGDON, J.W. (2003/1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
KOOIMAN, J. (1993), «Social-political Governance: an introduction». En Jan Kooiman (Ed.) *Modern Governnace, new governments-society interactions*. Londres: Sage.
— (2002). *Governing as Governance*. Londres: Sage.

LASCOUMES, P., y LE GALÈS, P. (2007a) «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance*, nº 20, vol. 1, 1-21.
— y LE GALÈS, P. (2007b) «L'action publique saisie par ses instruments». En P. Lascoumes, P. Le Galès (Dirs.) *Gouverner par les instruments*. París: Presses de Sciences Po, 11-44.
LASSWELL, Harold (1992/1951), «La orientación hacia las políticas». En L. Aguilar Villanueva (Ed.), El estudio de las políticas públicas. Mexico: Porrúa, 79-103.
— (1970), «The Emerging Conception of the Policy Sciences». Policy Sciences, 1 (1): 3-14.
LINDBLOM, C.E. (1959), «The Science of «Muddling Through»». *Public Administration Review*, nº 19, vol. 2, 79-88.
LINDER, H.S., y PETERS, B.G. (1998), «The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought». En G. Peters (Ed.) *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
MARCH, J. y OLSEN, J. (2006), «The Logic of Appropriateness». En M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 689-708.
MCGREW, A. (2014), *The Logic of Economic Globalization*. En J. Ravenhill (Ed.) Global Political Economy. Oxford: Oxford University Press.
OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) (2001), *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
PETERS, B.G. (2003/1999), *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
— (2005), «Conclusion: the future of instruments research», in: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.) *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 353-364.
— (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Elgar.
PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
RHODES, Rod (1997), Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
ROMERO-TARÍN, A. y GÓMEZ CALVO, V. (2016), «Hacia una nueva gobernanza: los poderes públicos y el Tercer Sector. Una relación necesaria pero inexistente». *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, nº 21, 163-173.
SALAMON, L. (2000), «The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction». *Fordham Urban Law Journal*, nº 28, vol. 5, 1609-1674.
— (Ed.) (2005), *The Tools of the Government: a Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.

1. Véanse entre otras las asociaciones siguientes: la *International Political Science Association* (IPSA), creada bajo los auspicios de la UNESCO en 1949; la asociación británica *Political Studies Association* (PSA) la cual desarrolló y promovió los estudios de políticas en 1950; y la *European Consortium for Political Research* (ECPR) fundada en 1970.

2. Véanse entre otras las siguientes revistas especializadas: *IRAS*, es la revista oficial del International Institute of Administrative Sciences (IIAS) fundada en 1927, es la revista científica más antigua de esta área de conocimiento, y desde una mirada internacional está especializada en la comparación de las diferentes realidades en el ámbito de la gestión pública y de la política; además también podemos señalar la revista *Politiques et Management Public* (1983) dirigida por Patrick Gibert y Jean-Claude Thoenig; y la revista *Administration and Society* (1969), entre otras.

3. **~~Explicar~~**

4. **~~ejemplo~~**

5. El diálogo social no se hace exclusivamente en el interior de los países, sino que también a nivel europeo se aplican los diálogos sectoriales. Estos datan de los años 1950, creando comités de trabajo donde los sectores afectados (agricultura, acero, etc.) se reunían para debatir sus necesidades y exponer posibles soluciones.

PARTE II
EL ESCENARIO EUROPEO

CAPÍTULO 5

LOS RETOS Y LAS TENDENCIAS DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y DEL ESTADO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

José Manuel Canales Aliende

1. **Breve introducción y planteamiento general**

El objeto principal de este capítulo en esta obra colectiva, es estudiar y poner de relieve no tanto el papel, las características, los problemas y los retos de las políticas públicas en la actualidad; sino el incardinarlas y estudiarlas dentro de un marco teórico y nuevo, o de visión más amplia, la cual es la del gobierno y la del sistema político-administrativo. Estos configuran y determinan una perspectiva más amplia de estas, y ellas no dejan de ser una parte o subsistema de todo sistema político-administrativo.

Con independencia de las múltiples y diversas definiciones, visiones y metodologías sobre las políticas públicas, coincido plenamente, entre otros, con Aguilar Villanueva, quien señala que: «A la ciencia política le interesa describir y explicar cómo y por qué los gobiernos adoptan decisiones que toman en ciertas situaciones. A la política pública le interesa mejorar la calidad institucional y técnica de la decisión, hacer que sea una decisión directiva y electiva...» y también que: «la disciplina de política pública tiene como objeto de conocimiento el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, y su objetivo consiste en la mejora de la calidad y de la eficacia de las decisión directiva de los gobiernos con base en el conocimiento...» (2013: 19, 21).

Existen ciertamente numerosas y variadas aportaciones y experiencias publicadas sobre esta disciplina o campo de las políticas públicas, además de una clásica y pionera bibliografía de una serie de autores como Joan Subirats, Pierre Muller, Yves Meny, Luís Aguilar Villanueva, Jean-Louise Quermonne, etc. pero pueden también citarse otras, dentro de la rama de las ciencias sociales y de la ciencia política en particular; pero estas en una inmensa mayoría se han hecho de forma aislada y sin vinculación de una forma clara al sistema político-administrativo; y recalcar más este hecho, sería pues la pretendida finalidad como autor de este capítulo.

Además de lo anterior, el estudio y la relación de las políticas públicas insertas y formando parte del sistema político-administrativo contemporáneo, del que el Estado actual *policéntrico* forma parte; no pueden estudiarse ni considerarse de forma abstracta solo, sino de forma dinámica, real y concreta en el momento histórico y en un entorno o contexto actual, más caracterizado básicamente por la globalización y la sociedad del conocimiento, y ello teniendo en cuenta además su territorialización.

Frente a un análisis y unas reflexiones sobre la situación, los retos y la proble-

mática básica de las políticas públicas, y en el contexto actual antedicho, también y de forma complementaria en este capítulo, se hacen algunas consideraciones y reflexiones de carácter prospectivo y programático, que considero de posible interés para los lectores de esta relevante obra colectiva.

Las hipótesis y las afirmaciones aquí expresadas lo son teóricamente, ya que no vienen apoyadas y confirmadas por datos o estadísticas, al tener estas un carácter general, y además algunas son prospectivas y preceptivas. Se trata por tanto de un estudio que tiene tres aspectos complementarios: analítico, reflexivo, y prospectivo-programático.

En todo caso y por si existen posibles dudas, lo cierto es que hoy no puede abordarse el estudio ni darse respuestas rigurosas en la gobernanza, sin el estudio y las aportaciones de las políticas públicas.

Tampoco puede olvidarse a nivel micro o concreto, que las políticas públicas se llevan a cabo por personas y por instituciones, y que estas conforman y determinarán su praxis. La idoneidad y la eficacia de las instituciones (en su configuración y en su praxis), casi como el liderazgo político adecuado[1] y la capacitación de los empleados públicos serán pues relevantes. Se necesita hoy prioritariamente un liderazgo con las siguientes capacidades, habilidades y destrezas básicas: *a*) empatía; *b*) capacidad de análisis, decisión y gestión; *c*) imaginación; *d*) transparencia; *e*) integración; y *f*) innovación.[2]

Por otro lado, la dirección y la gerencia pública profesional y eficaz, es importante y relevante en las políticas públicas. Las aportaciones de la Ciencia de la Administración complementan y se insertan en el marco de la Ciencia Política. La sociedad actual del conocimiento y a la vez digital, requiere y demanda nuevos conocimientos, habilidades, destrezas y técnicas, en la clase política y en la dirección y en la gerencia pública;[3] y ello afecta a las políticas públicas de forma clara.

Todos estos aspectos antedichos, estimo que son muy relevantes y deben tenerse en cuenta en el período actual, que considero que es de consolidación y de reorientación del estudio y de la metodología de análisis de las políticas públicas. Se trata pues sobre todo en este capítulo, de añadir nuevas aportaciones y perspectivas en el estudio holístico e integrado de las políticas públicas dentro del sistema político-administrativo.

Internet no es solo un espacio de información y comunicación sino también un instrumento de relaciones e intercambios económicos y sociales, y una vía para la mejor participación ciudadana, y un medio para la difusión mayor de la cultura y de la educación; pero no debe olvidarse que es un medio y no un fin, en la praxis de las políticas públicas.

2. **Las principales características del proceso actual de globalización**

La globalización es un proceso imparable y asimétrico, y que presenta múltiples aspectos y facetas, y no es solo una mundialización de la economía sino que supone también una mundialización social, política y cultural; cuyos orígenes se sitúan a finales del pasado siglo XX; y que produce entre otros efectos, una realidad multicultural frente a la uniformidad social precedente.

Ahora bien, el proceso de globalización que implica nuevos retos y nuevas pro-

blemáticas, aporta y agrava también otra serie de hechos y efectos del mismo, y entre ellos podrían citarse los siguientes: *a*) nacionalismos y populismos antidemocráticos e insolidarios; *b*) descontrol de las grandes empresas multinacionales; y aumento de los monopolios y oligopolios de ámbito mundial; *c*) migraciones múltiples; *d*) cambio y degradación ambiental y climático; *e*) envejecimiento de la población en los países desarrollados; *f*) pérdida de poder adquisitivo y empobrecimiento de las clases medias; *g*) transformación del modelo de producción y de las relaciones laborales; *h*) deslocalización; *i*) empleo precario, aumento de la exclusión social y pérdida de la cohesión social; *j*) tráfico mundial de armas, personas, etc. sin regulación normativa adecuada y sin control; *k*) fracaso del mercado como sistema de regulación pretendidamente perfecto y autosuficiente; *l*) crisis del sindicalismo y pérdida del carácter reivindicativo de forma organizada de las clases trabajadoras; *ll*) la brecha digital entre países, territorios y personas; y *m*) deterioro de los servicios públicos básicos, etc.

Este proceso de globalización va a acontecer en un contexto o entorno de sociedad denominada «postmoderna», líquida, «digital», etc. en el que además van a aparecer también de forma simultánea y complementaria, la crisis del modelo económico capitalista y del sistema político democrático, unidos de forma mayoritaria en el mundo tras la caída del muro de Berlín, lo cual implica nuevos retos, demandas, dinámicas y relaciones sociales.

Por otro lado, y como es sabido, el capitalismo es algo más amplio que el mercado, y es un sistema complejo y dinámico, que está en una crisis y transformándose en un modelo denominado «postcapitalismo» en concordancia con el momento y entorno actual. Una economía de mercado, no implica siempre una política y sociedad de mercado.

Desaparecido de facto «el capitalismo de Estado» marxista, el capitalismo se enfrenta hoy pues a su transformación y adaptación, propugnándose otro modelo más humano y más solidario como alternativa; y a la vez la pervivencia y la complementariedad del mercado con el Tercer Sector o la economía social o «economía colaborativa».

Estamos en una llamada «cuarta revolución industrial», en un mundo interconectado, y en el que la ciudad aparece como clave y el territorio urbano y sus redes de ciudades como determinante de las relaciones sociales, de poder, y económicas.

El futuro del capitalismo no puede ser ni es, un fenómeno unidimensional y aislado, sino que es complementario y se integra dentro de un proceso (si bien largo y complejo) de gobernanza democrática a nivel mundial.

3. **La crisis del sistema político-administrativo y de la democracia**

El contexto actual también se caracteriza sustancialmente por «una desarticulación del espacio público» en palabras de H. Arendt, y por la primacía del individualismo neoliberal e insolidario, que conduce a una crisis profunda y caleidoscópica del sistema político-administrativo, y del Estado en especial, y por ende de la democracia representativa clásica.

Esa crisis del sistema político-administrativo, se va a caracterizar básicamente por las notas siguientes: *a*) la desafección e indiferencia de la ciudadanía frente a las

instituciones políticas y administrativas, y en especial hacia los partidos; pero no respecto a la democracia; *b*) la pérdida de influencia y vigencia de los principios y valores públicos; *c*) el peligro de los populismos totalitarios de ambos signos, asentados y desarrollados en base a una ciudadanía individualista, nihilista, aislada, emocional y simbólica; *d*) los partidos políticos opacos, y no democráticos; *e*) las élites políticas corruptas, incapaces e irresponsables políticamente; *f*) el predominio de los grupos de presión; *g*) la normativa pública desactualizada e insuficiente; *h*) relaciones sociales y políticas más complejas, diversas, y más dinámicas; *i*) las instituciones públicas disfuncionales; *j*) la pérdida e insuficiencia de los mecanismos públicos de regulación y de control. «La accountability» aparece como una utopía, y como un discurso, más que como una praxis política cotidiana; *k*) el voto más volátil; *l*) la quiebra de la soberanía estatal; *ll*) la manipulación de la opinión pública por los medios de comunicación social; *m*) la confusión entre lo público y lo privado; y la primacía de lo segundo; *n*) la aparición de una tecnocracia e infoburocracia globales.

Fruto de lo anterior, los sistemas políticos se están convirtiendo en democracias formales simbólicas, o electorales; sin que estas sean profundas, amplias, de calidad, y de «alta intensidad», con el peligro de una posible democracia sin ciudadanos responsables y partícipes; *ñ*) el proceso de fiscalización en la prestación de los bienes y servicios públicos con fórmulas de regulación y de actuación al margen en muchas ocasiones del control de legalidad y presupuestario, produciendo entre otros efectos la debilidad, la inseguridad y la desigualdad en los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos así como de la universalización de los mismos.

Dentro del sistema político-administrativo, el Estado va a ser la institución pública que más visiblemente va a ser afectada por la crisis; que lo es de modelo, legitimidad y financiamiento.

Es cierto que el modelo, el contenido y las funciones del Estado surgido en virtud del Tratado de Westfalia (1648) ha desaparecido, y que la nueva realidad y contexto hacen que no tanto este vaya a desaparecer o esté desaparecido, sino que este deba transformarse, adaptarse y acometer nuevas funciones. El Estado Liberal y Social actual, como organización política administrativa debe acomodarse a los retos actuales.

A nivel interno, el Estado se vacía o descentraliza territorialmente, y a nivel externo el Estado pierde soberanía y competencias, como consecuencia de los procesos de integración; y a nivel horizontal el Estado intenta relacionar y empatizar con la sociedad actual dentro del concepto de la gobernanza.

El territorio, elemento sustancial, y distintivo estatal en el modelo westfaliano que implicaba delimitación o demarcación física y espacial cara a la aplicación de la legalidad estatal, hoy fruto de la globalización ha desaparecido.

J. Habermas ha señalado certeramente al respecto lo siguiente: «... si el Estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los Estados ya no tienen control pleno sobre los propios territorios, si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la democracia liberal (el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular) se vuelven problemáticos. La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional» (Habermas, 2004).

La sociedad de la información y del conocimiento, además transforman las relaciones sociales, de comunicación, de participación y de poder; y ello implica un cambio por tanto del modelo y de funcionamiento del sistema democrático.

La crisis institucional y competencial del Estado, es simultánea a la vez de la crisis del Estado del Bienestar, que se debe a causas diversas y que se manifiesta de formas diferentes.

Ahora bien, como ya he dicho precedentemente, la crisis del Estado no es la muerte del mismo, e incluso la construcción y consolidación de la gobernanza a nivel mundial, no implica la desaparición de este.

El Estado debería desarrollar al máximo sus capacidades y habilidades de empatía y relacionales, para gestionar e integrar la diversidad y las interdependencias; y este sería pues clave todavía en la arena y en la agenda política nacional y mundial.

La creación de una gobernanza mundial y multilateral, no necesita expresamente de un Estado mundial o un gobierno cosmopolita; sino que implica ante todo y sobre todo, transformar, adaptar, las instituciones existentes. Cabe pues, que el Estado en un multilateralismo institucional e institucionalizado. Los Estados serán actores internacionales relevantes, pero no únicos.

La globalización por otro lado, también potencia y desarrolla el gobierno y el desarrollo local, no siendo fenómenos incompatibles, sino al contrario. El nuevo e integral desarrollo local, además facilita enormemente el desarrollo de las vías y capacidades de la participación ciudadana local.

Además de la anterior, debe señalarse también que la reforma del Estado es en sí misma una auténtica política pública, como ha señalado entre otros Pierre Muller (2010: 185)

Por otro lado, en las fases o etapas propias al diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, fruto de la mayor diversidad y pluralidad social así como de la mayor presencia del Tercer Sector o economía social; más actores sociales partícipes.

Como ha señalado al respecto la OCDE en su Informe sobre la participación ciudadana, en su «Manual sobre la información, consulta, participación en la elaboración de las políticas públicas» publicado en 2001, estos aspectos son también necesarios en las políticas públicas.

4. **El impacto de la crisis en las políticas públicas**

4.1. *Consideraciones generales*

Los hechos y los cambios sociales operados, afectan de forma directa a las políticas públicas, y estas deben adaptarse a la nueva realidad, estructura y dinámica sociales. Por otro lado, estas se van a diseñar e implementar en una economía trasnacional y globalizada, debiendo ser ante todo innovadoras, y ello en un proceso abierto lleno de incertidumbres.

La innovación administrativa en su caso siempre necesaria, debería hacerse dentro del marco más amplio de la reforma del Estado, y con una visión de la gobernanza.

Los diversos problemas y los retos actuales de carácter global, no pueden ser resueltos a nivel de cada país, sino a nivel global, y por eso los Estados deben relacionarse y coordinarse multilateralmente y adecuadamente, sin prejuicio de diseñar y aplicar las políticas públicas mundiales a su realidad de forma coherente. Está claro por tanto, que la función estatal primera y principal y por ende de sus políticas públicas, será la de coordinación estratégica con las decisiones, regulaciones y políticas mundiales de las diversas instituciones, agencias y entidades partícipes en ese proceso.

Las Administraciones Públicas y su gestión, es obvio que no solo deberán tener y cumplir los clásicos principios de legalidad, objetividad, transparencia, ética, eficiencia y eficacia, sino que además deberán de actuar de forma más discrecional, menos reglamentaria, y más de forma estratégica y preventiva que reactiva; desarrollando además al máximo sus capacidades interorganizacionales a nivel institucional y nacional, y además actuar en red.

La gestión pública y las políticas públicas serían cada vez menos prestacionales y más de creación y gestión del conocimiento; más transversales y relacionales; y ello sin olvidar los aspectos territoriales y sectoriales de las mismas. Como ha señalado un informe de Naciones Unidas:

> [...] la globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos y los ciudadanos, y las nuevas empresas, y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos [...] crecientemente el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, consultas y toma de decisiones. El Estado sigue promoviendo su función de cohesión social pero ahora ha aparecido como el «hub» de actividades que conecta distintos actores en las más diversas actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses. Por eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades e intereses, ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas, compactas, piramidales que constituyeron el legado del racionalismo del XVIII ya no representan, la realidad de las Administraciones Públicas contemporáneas [2001: 27].

La gobernanza global implica un proceso de diversas formas, protocolos y acuerdos colectivos de forma coordinada, y por tanto ello implica la internacionalización de las políticas públicas. El aparato administrativo estatal debe por tanto internacionalizarse, y lo exterior es algo más que debe trascender y afectar a todas las instituciones y políticas públicas estatales, y no es algo solo parcial y reconducible al viejo modelo del departamento de Asuntos Exteriores o Cancillería. La coordinación interna de la política exterior, y la estrategia y liderazgo estratégico cara al exterior, son unos requisitos imprescindibles.

El hecho de la internacionalización de las políticas públicas en su diseño y formulación, no impide que a nivel nacional, se proceda a la innovación de sus fases de implementación o de gestión y de evaluación; y de la mayor y nuevas exigencias a la dirección y a la gerencia públicas.

Además de lo anterior, hay que resaltar también que sin el estudio y la aportación de las políticas públicas, por el hecho de la incertidumbre en la que vivimos en una sociedad tan dinámica y a veces difícilmente previsible y con los populismos emergentes, hará que las decisiones públicas puedan ser más proactivas, y menos

reactivas, y a la vez más rigurosas.

4.2. *La crisis en la Unión Europea*

La Unión Europea actual está en un momento y en un proceso sin duda de crisis múltiple, debido a causas diversas habiendo sido el llamado «Brexit» o referéndum británico de separación,[4] un hecho añadido grave, y de consecuencias impredecibles; y ello con incertidumbres, riesgos y miedos inevitables.

El Tratado de Roma (1957), fruto de la inspiración y de la iniciativa de los grandes «padres fundadores» o ideólogos (Jean Monnet, Alcide de Gasperi y Konrad Adenauer) creó las entonces Comunidades Europeas, resultado de la fusión de varias existentes, con una naturaleza jurídica de organización supranacional, y no internacional.

Posteriormente, como es sabido, las sucesivas ampliaciones hicieron que hasta 28 Estados se integrasen en la luego denominada Unión Europea en virtud del Tratado de 7 de febrero de 1992 de Maastricht. Hoy el número de Estados es de 27, tras la salida de Reino Unido; y estos se caracterizan a su vez por su gran diversidad en formas de gobierno, territorio, población, estructura económica y social, etc. Por otro lado la población europea está en 507 millones de habitantes, lo cual es un gran mercado.

La visión y la configuración ideal de la Unión Europea se transformó desde un momento inicial y constituyente del Tratado de Roma con el establecimiento de una serie de libertades en materia económica, en un proyecto más amplio y ambicioso de organización política supranacional «de carácter formal sui generis»,[5] con la pretensión de unidad y de coordinación de las políticas económicas y sociales, algo ciertamente diferente al mero reconocimiento de libertades económicas.

La Unión Europea ha creado fruto de su configuración un espacio europeo propio de políticas públicas (Muller, 2010: 163).

La realidad actual es, que el sistema político europeo está en una gran y profunda crisis debida a múltiples causas, entre las que podrían citarse las siguientes: *a*) el déficit democrático manifestado en la lejanía de la ciudadanía y en el descrédito del funcionamiento de sus instituciones y órganos; *b*) la profunda diversidad y descoordinación entre los Estados miembros, agravada en los últimos años; *c*) el excesivo poder de la Comisión y su aparato administrativo dependiente, en detrimento del Parlamento Europeo; *d*) el gasto público excesivo, injustificado a veces y escasamente controlado; *e*) la falta de auténticos y eficaces partidos políticos y líderes europeos; *f*) el inadecuado e ineficaz funcionamiento de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas; *g*) la fragmentación y la descoordinación de las políticas públicas; etc.

Pero además de lo anterior, se podrían también resaltar otros hechos de gran relevancia que se añaden como manifestación de la crisis múltiple antedicha, y que serían los siguientes: *a*) la pérdida de relevancia geopolítica y económica y en especial frente a China y a las potencias asiáticas emergentes; *b*) la progresiva disminución de la capacidad adquisitiva y de la posición de las clases medias; *c*) los Estados de Bienestar y políticas sociales, difícilmente sostenibles y financiables, con el aumento de la inclusión social y del paro (especialmente juvenil); *d*) la pérdida del

status competitivo y tecnológico de las empresas; y hundimiento de los pequeños y medios empresarios; *e*) la crisis del modelo tradicional de relaciones laborales, y quiebra del reconocimiento y garantía progresivas de los derechos sociales de los trabajadores a nivel individual y colectivo. La alternativa del teletrabajo supone de hecho, la ruptura del modelo de las relaciones y de la negociación colectiva y de sus logros; *f*) la demografía en descenso y con cada vez mayor envejecimiento; *g*) el objetivo deseable de la Unión Monetaria y de la Unión Económica; que implicará políticas económicas, bancarias, financieras y fiscales comunes; y ello obviamente en detrimento de la soberanía nacional de los Estados miembros; *h*) los movimientos migratorios y de refugiados, y el debate sobre los límites fronterizos; *i*) la debilidad institucional en la negociación de los Tratados Internacionales de Libre Comercio, y en las relaciones con otras organizaciones económicas internacionales (así con MERCOSUR, ALSA, etc.) y en la relación bilateral con los Estados Unidos; *j*) el aumento progresivo de la Eurocracia, y el alejamiento de esta cada vez mayor de la sociedad y de la ciudadanía europea; *k*) el poder de influencia reforzado y cada vez más intenso, en el proceso de adopción de decisiones europeas por parte de los representantes de los grupos de interés; *l*) la amenaza terrorista y la inseguridad ciudadana; *ll*) la falta de una identidad y cultura común europea; *m*) una eurozona incompleta; etc.

En síntesis una gobernanza, democrática, incompleta y disfuncional, y unos procesos decisorios lentos y complejos; y ello a pesar de la implementación teórica del llamado «método comunitario abierto de coordinación».

En todo caso, el futuro de la Unión Europea[6] pasa, por un proceso largo, difícil y complejo de configuración política y jurídica nueva, básicamente de esta a través de un nuevo Tratado o Constitución Europea, y en el que se proceda a una auténtica reconstrucción y reorientación de la misma, y en el que expresamente entre otras cuestiones, se de respuesta a los siguientes aspectos o retos sustanciales: *a*) un federalismo pleno y co-soberanía realmente compartida; *b*) un sistema de auténtica división de poderes con un ejecutivo transparente y responsable plenamente ante el Parlamento y la ciudadanía europea. Papel preponderante y activo del Parlamento Europeo; *c*) un fortalecimiento de la ciudadanía y de la opinión pública europea; *d*) una racionalización, transparencia y control de la Eurocracia bruselense; *e*) unas nuevas políticas económicas y sociales, es decir una Unión Europea Económica y Social; *f*) unos partidos políticos y líderes europeos renovados, capaces y con «valores públicos europeos»; *g*) una Europa «de dos velocidades» o de dos fórmulas posibles de integración de los Estados miembros; *h*) una coordinación, integración, y complementariedad de los países miembros de la eurozona con los que no están en ella; *i*) una reducción a límites estrictamente técnicos y profesionales, la toma de decisiones y el papel de los burócratas y expertos; *j*) una transparencia y control mediante una regulación jurídica clara y limitadora, del papel de los grupos de presión y de los lobbies. Estos deben ser oídos, participar en los procesos previos a la toma de decisiones, pero en absoluto substituir a los políticos legítimos y democráticos; *k*) un control real, eficaz, y no simbólico y formal, del presupuesto europeo y de la gestión económica-financiera de la Comisión por el Tribunal de Cuentas europeo; debiendo además este ser el motor y el responsable de la evaluación de las políticas públicas europeas; *l*) un fortalecimiento del papel y de las tareas del Defensor del Pueblo europeo a fin de garantizar de forma más rápida y eficaz los derechos

de la ciudadanía; *ll*) un fomento de la participación y del empoderamiento ciudadano, como expresión de la democracia participativa europea, y de la representación de la sociedad civil europea; y *m*) una transformación de los órganos de participación formal de la denominada «comitología» o «comitocracia»; en órganos de debate real y transparente, de representación y de participación representativa del interés general y del pluralismo sociopolítico y no de los grupos opacos de interés y de los lobbies.

Los Estados Unidos de Europa, en expresión de uno de sus inspiradores, Jean Monnet, está aun lejos, pero ello requiere tiempo, decisiones finales y claras, y voluntad política de los Estados miembros. Una Europa unida, coordinada y no fragmentada y solidaria entre sus Estados miembros; y gobernada y administrada de modo federal, implicaría por tanto entre otras consecuencias y efectos una decisión, diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas diferente, lo cual redundaría en la forma de estas en los Estados miembros.

Los efectos positivos, las economías de escala de las políticas públicas comunitarias comunes; no serían contradictorias con una soberanía limitada de los Estados, si bien esta desde una visión y misión federal plural e integrada. Como dice un viejo refrán español «la unión hace la fuerza», y estas sin duda implicarán un papel más relevante en la geopolítica mundial. Una Unión Europea fuerte, no sería irrelevante en el contexto de la globalización.

El federalismo europeo por otro lado, no se opone en absoluto al proceso y a la visión cosmopolita actual; sería una parte o subsistema político y económico mundial.

Ahora bien, las políticas públicas europeas, deben ser el fruto del debate y participación democráticas, y en absoluto pueden ser dependientes de las burócratas, expertos o de las presiones de las grandes empresas multinacionales y de las organizaciones internacionales; y ello implica como condición previa y necesaria ineludible superar el déficit y la crisis democrática de Europa.

Por otro lado y sin perjuicio de lo anterior, es un hecho con diferentes intensidades y características, que en la Unión Europea y en los Estados miembros (también en España en especial) la filosofía, el estudio, la metodología y las técnicas de las políticas públicas, no dejan de ser una materia o disciplina si bien en crecimiento, aún no plena y totalmente incorporada al debate, la opinión pública y la agenda política; debido a la pervivencia aún de una visión o perspectiva excesiva y primordial de lo público, desde el derecho o la economía.

Como retos económicos pendientes prioritarios de la Unión Europea podrían citarse, entre otros los siguientes: *a*) una unión monetaria y fiscal plena; *b*) una unión energética; *c*) una unión bancaria; *d*) una unión digital; *e*) una política social común mínima, con especial atención al desempleo y con una prestación común por esta contingencia; *f*) la consolidación del mercado interior; *g*) los acuerdos comerciales con Canadá, USA, Mercosur y China; y *h*) el desarrollo de las infraestructuras.

La nueva gobernanza política y económica europeas, y sus políticas públicas, requieren por tanto la superación de sus presentes déficits; fortaleciendo y democratizando sus instituciones y reforzando la ciudadanía europea básicamente y el papel estratégico y democrático de los parlamentos nacionales en los procesos decisionales; y ello para una legitimidad democrática.

5. **Epílogo**

El estudio y el análisis de las políticas públicas, permite una nueva visión de la política. Según Pierre Muller (2010: 191), entre otros, el contexto y el proceso actual de la globalización, plantean como ya se ha señalado precedentemente, una serie de retos y de problemas diversos y complejos. En el caso europeo además, este hecho estructural de la globalización y característica esencial de esta era y de este siglo, se ve agravado por la crisis múltiple que está viviendo la Unión Europea, y que cuestiona la viabilidad y la eficacia de las políticas públicas europeas.

España como Estado miembro de la Unión Europea, está inmersa plenamente y se ve afectada por hechos y retos antedichos, unidos a su propia problemática.

La imprescindible reforma del sistema político y administrativo español, urgente y necesaria por otro lado, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta necesariamente estos contextos o hechos estructurales ya mencionados. La transformación, actualización y reforma del sistema político-administrativo español, implicará sin duda un cambio en el proceso y en las fases de nuestras políticas públicas, y en las tareas y papeles de sus instituciones y actores. La reforma del Estado conlleva a una reforma administrativa acorde.

En última instancia no puede ni debe olvidarse, el carácter instrumental y finalista de las políticas públicas, al servicio estas de la ciudadanía. Son medios pues, para lograr fines políticos democráticos.

Estimo y pongo de relieve además, que una vía o manifestación más de la llamada calidad de la democracia, es que el proceso y las fases de las políticas públicas diseñadas e implementadas de forma eficaz y transparente, contribuyen sin duda a lograr esta.

Las políticas públicas forman parte de la democracia actual; y su visión aislada de esta y de forma tecnocrática, no es asumible. La teoría política, con su análisis del pensamiento y de las ideologías políticas, debe ser el marco de referencia y la orientación del estudio de las políticas públicas.

No bastan solo los estudios de metodología en el análisis y los estudios del debate sobre el diseño, la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas; sino que estas deben estudiarse y sobre todo enmarcarse en una perspectiva mucho más amplia, cual es la teoría política, y en especial las teorías de la Democracia Contemporánea.

En cuanto al contenido y a las principales características de las políticas públicas, señalaría fundamentalmente estas: *a*) mundialización o globalización; *b*) transversalidad; *c*) gestión en red; y *d*) interdependencia organizacional y funcional.

El logro de la calidad de la democracia a través de la visión y de las virtudes «republicanas» de la regeneración democrática, que implica una transformación del sistema político, del Estado, de sus instituciones, actores y políticas públicas; unido al proceso tan necesario y complementario de una transformación postcapitalista de el rostro más humano y solidario; es la única alternativa deseable y razonable actual, salvo caer en el populismo de cualquier signo.

La política y la democracia siguen siendo ideales y paradigmas necesarios, frente a la tecnocracia, la infocracia, el poder mediático y digital, y el capitalismo sin fronteras, y sin rostro humano.

Una democracia de «alta intensidad» y plena es un largo, complejo y continuo

proceso, en el que el compromiso solidario general y de carácter pluralista, debe estar por encima de intereses y egoísmos particulares.

La globalización implica un nuevo «contrato social» y una gobernanza mundial o cosmopolita democrática y participativa; que supone una seguridad, una estabilidad un desarrollo, y una legalidad internacionales seguras y estables; y ello también demanda liderazgos mundiales integradores.

El espacio público, las decisiones públicas y las políticas públicas decididas en el mismo, deben ser resultado del pluralismo democrático participativo, y dado su carácter de público deben ser de todos y para todos, debiendo alejarnos del peligro del distanciamiento ciudadano y de lo que J.J. Rousseau (1762) señalaba: «En el mismo momento en que, a propósito de los asuntos del Estado, alguien dice ¿a mí que me importa, estad seguros de que el Estado está perdido»

Estamos pues ante un reto de un nuevo contrato social y de un nuevo modelo y estructura social política. La globalización y la crisis que lo precede, estimo que es un buen momento para la reorientación ideológica y praxis de la democracia.[7]

Para concluir, quisiera hacer mío el diagnóstico de la situación actual, de una importante reciente aportación de John Micklethwait y Adrian Wooldridge (2015), al señalar que:

> [...] en la mayor parte de los Estados de Occidente la desafección al gobierno se ha vuelto endémica. Parece que casi todos estamos resignados a que nada vaya a cambiar, y ello es preocupante. En respuesta a anteriores crisis de gobierno, ha habido tres grandes revoluciones, que a su vez han traído consigo el Estado-nación, el Estado liberal y el Estado de bienestar. En cada una de ellas, Europa y Estados Unidos han marcado el ejemplo a seguir. Ahora estamos en medio de una cuarta revolución en la historia del Estado-nación, pero esta vez el modelo occidental corre peligro de ser arrinconado.

La cuarta revolución encara la crisis en que estamos inmersos y mira hacia el futuro, haciendo un recorrido global de los estados y figuras más innovadores. En primera línea está el sistema asiático de raíz china, cuyos experimentos con un capitalismo dirigido por el Estado y una modernización autoritaria han desembocado en un increíble período de desarrollo. Otras naciones emergentes están produciendo sorprendentes ideas nuevas, desde el programa de Brasil de transferencias condicionadas de renta al intento de la India de aplicar técnicas de producción en masa en los hospitales. Eso no significa en absoluto que en esos gobiernos todo vaya bien, pero lo cierto es que han adoptado el espíritu de reformas y reinvención que en el pasado contribuyó tanto a la ventaja comparativa de Occidente.

> El reto no es solo lograr la máxima eficiencia sino ver qué valores políticos triunfarán en el siglo XXI, si los de la democracia y la libertad o los autoritarios que privilegian el orden y el control. Es mucho lo que está en juego [Micklethwait y Wooldridge, 2015].

6. **Referencias bibliográficas**

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. (2012), *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* Barcelona: Deusto.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
— (2013), Prólogo a la obra de Julio Franco Corzo, *Diseño de Políticas Públicas.* 2ª Ed. México: IEXE.
AKERLOF, G.A. y SHILLER, R.J. (2016), *La economía de la manipulación. Cómo caemos como incautos en las trampas del mercado*. Barcelona: Deusto.
ALMOND, G. y VERBA, S. (1963), *The Civic Culture.* EE.UU.: Princeton University Press.
ARENDT, H. (1999), *Eichmann en Jerusalem. Un estudio sobre la banalidad del mal.* Barcelona: Lumen.
AYUSO TORRES, M. (1998), *¿Después del Leviathan? Sobre el Estado y su signo*. Madrid: Dykinson.
BARBER, B. (2004), *Democracia fuerte.* Córdoba: Almuzara.
BAUMAN, Z. (1999), *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
— (2001), *La globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
— y BORDONI, C. (2016), *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
BECK, U. (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Barcelona: Paidós.
— (2006), *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España.
BERGER, P. y HUNTINGTON, S. (2012), *Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo*. Barcelona: Paidós.
BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. (1993), *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta Agostini.
CAMPS, V. (1990), *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa-Calpe.
— (2010), *El declive de la ciudadanía. La construcción de una ética pública*. Madrid: PPC.
CANALES ALIENDE, J.M. (2014), *Estudios sobre la democracia, el gobierno y la administración pública contemporánea.* Madrid: Universitas.
— y ROMERO TARÍN, A. (2014), «El liderazgo político». En Canales Aliende, J.M. y Sanmartín Pardo, J.J. *Introducción a la ciencia política*. Madrid: Universitas, 241-253.
HABERMAS, J. (2012), *La constitución de Europa*. Madrid: Trotta.
— (2016), *En la espiral de la tecnocracia*. Madrid: Trotta.
HELD, D. (2012), *Cosmopolitismo. Ideales y realidades*. Madrid: Alianza.
MAJONE, G. (2014), *Evidencia, argumentación, y persuasión en la formulación de políticas*. México: F.C.E.
MARTIN, H.P. y SCHUMANN, H. (1998), *La trampa de la globalización*. Madrid: Santillana.
MARTÍNEZ CUADRADO, M. (Coord.) (2001), *Estructura política de la Unión Europea. El Tratado de Niza y los efectos en los fundamentos constitucionales de la Unión*. Madrid: Ed. Universidad Complutense de Madrid.
MICKLETMWAIT, J. y WOOLDRIDGE, A. (2015), *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
NAÍM, M. (2013), *El fin del poder*. Barcelona: Random House Mondadori, S.A.
OCDE (2001), *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas*. París: Secretaria de la Función Pública (OCDE)
PASQUINO, G. (2000), *La democracia exigente*. Madrid: Alianza.
PETERS, B.G. (2015), *Advance Introduction to Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
RODRIK, D. (2011), *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México: F.C.E.
ROSANVALLON, P. (2015), *El Buen Gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
SOSA WAGNER, F. y FUERTES, M. (2011), *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*. Madrid: Marcial Pons.
STIGLITZ, J.E. (2002), *El malestar de la globalización*. Madrid: Taurus.

1. Sobre esta cuestión, véase para mayor detalle entre otras, el capítulo de José Manuel Canales Aliende y Adela Romero-Tarín publicado en *Introducción a la Ciencia Política* titulado el liderazgo político, pp. 241-253 de la editorial Universitas, 2014.

2. Véase la obra *En busca de respuestas: El liderazgo en tiempo de crisis*, de Felipe González publicado en el año 2013, por la editorial Debate.

3. Véase la obra de José Manuel Canales Aliende publicada en la editorial Universitas en 2015, titulada *Estudios sobre la democracia, el gobierno y la Administración Pública contemporánea*, donde se incluye un capítulo sobre las escuelas de gobierno y su visión estratégica, y respuesta intitucional en el siglo XXI, entre las páginas 67 a 86.

4. Existen numerosas causas explicativas de este hecho, entre ellas no solo históricas y económicas, sino también debido al populismo.

5. Sobre la tipología y las características del federalismo europeo, existe una amplia bibliografía.

6. Sobre el presente y el futuro de la Unión Europea, véase entre otros: Martínez Cuadrado, Miguel (ed.) (2016), *La Unión Europea. De la crisis a la unión federal*, en Escolar y Mayo.

7. Véase entre otros autores, a Moisés Naím quien publicó en 2013, la obra titulada *El fin del poder* en la Ed. Debate.

CAPÍTULO 6

TECNOCRACIA, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Bernabé Aldeguer Cerdá

1. **Consideraciones previas sobre el escenario contemporáneo de la tecnocracia**

En la multifacética y compleja constelación de factores que inciden en los déficits democráticos que retan el funcionamiento de los mecanismos representativos y los procesos de legitimación propios del Estado social (de Bienestar), democrático y de derecho, despuntan y emergen con significativa incidencia las tendencias y las pulsiones tecnocráticas que vendrían a fructificar al socaire de los elementos coadyuvantes al proceso actual de globalización financiera.

El presente capítulo tiene como propósito explorar las principales reflexiones contemporáneas que han tenido como objetivo abordar el modo en que la globalización financiera y el funcionamiento desregulado de la economía y de los mercados a nivel internacional ha incidido en el margen, los tiempos y las lógicas de decisión de los poderes públicos democráticos, sometidos, como consecuencia de la crisis económica, a crecientes demandas sociales y colectivas vehiculadas y amparadas en el entramado representativo y constitucional de alcance nacional.

En este contexto, se viene prestando atención al papel de los actores internacionales que condicionan las agendas nacionales y que superan los límites geográficos, procedimentales e institucionales del Estado. Tales agentes no solo lo son de naturaleza o carácter institucional y pública, como puedan ser la UE, el FMI, el BCE o la ONU, sino también de carácter informal y exclusivamente económico (Foro de Davos, Club o Grupo Bilderberg), con una híbrida composición en cuanto al carácter de sus componentes (públicos y privados). Del mismo modo, cabe tener en cuenta los riesgos derivados de la financiarización de la economía y el despunte de la desigualdad o el desequilibrado reparto de la riqueza en momentos de crecimiento económico. Destaca, si bien específicamente, la financiarización de la política, a propósito de los efectos de la crisis de la deuda pública sobre el margen de decisión política o la importancia de las agencias de calificación de la deuda pública en las prioridades de gasto público y el coste del acceso a la financiación. Todo ello, de forma coadyuvante, implica considerar, en última instancia, los efectos de la tecnocracia como lógica de legitimación alternativa a la democrática de unas decisiones públicas que, en una situación de crisis, resultan tan exigidas por la ciudadanía, como constreñidas por los márgenes crecientemente angostos.

Numerosos procesos y casos de conflicto (y cooperación) ponen de manifiesto la divergencia entre: 1. La localización y el destino de las exigencias ciudadanas

dirigidas al entramado institucional de la democracia representativa; y, 2. La capacidad de las instituciones públicas con su *locus* en el entramado representativo del Estado para poder afrontar la resolución aquellas, en tanto que los procedimientos estatales quedan trascendidos por las instituciones supranacionales o las indicaciones y condicionamientos internacionales.

Numerosos ejemplos de la cotidianeidad institucional se debaten en la cableada zona entre la globalización y la tecnocracia, amparada por un contexto protagonizado por las tensiones financieras a nivel internacional, que hacen al Estado (en su articulación democrática representativa) debatirse entre lo posible de una parte, y las exigencias derivadas de las demandas ciudadanas y los mandatos constitucionales vertebradores del modelo de Bienestar por otra parte. De forma sintética se podrían citar algunos casos como: 1) Las protestas laborales exigiendo al Estado (a los poderes públicos investidos de mandato democrático representativo nacional) la protección del empleo y de los sectores industriales tradicionales frente a la deslocalización empresarial; 2) Las concentraciones de agricultores, ganaderos y pescadores ante el Ministerio de Agricultura del correspondiente Estado Miembro de la Unión Europea (en adelante, UE) contra las medidas adoptadas en el marco de la delegada Política Agraria Común (PAC) a nivel supranacional; 3) El debate político y doctrinal a la luz de la reciente reforma del artículo 135 de la Constitución Española (en adelante, CE) como transposición del principio de sostenibilidad financiera aplicado al conjunto de las Administraciones Públicas en tanto que principio constitucional (en virtud del anexo nº 12 – Tratado de la UE); 4) La tensión de las políticas migratorias por parte de los Estados fronterizos o periféricos de la UE y, más recientemente, de los ubicados en el corazón geográfico de la Europa de los 28; 5) La emergencia de los movimientos culturales e identitarios de corte nacionalista, regionalista o independentista frente a la homogeneización cultural o del imperialismo cultural dominante estadounidense[1] y del emergente chino, entre otros muchos otros desafíos que ponen de manifiesto la incapacidad del Estado para afrontar los problemas que trascienden a sus fronteras, tanto geográfica como institucionalmente.

Son estas algunas pinceladas preliminares de un escenario en el cual irrumpe, de nuevo, la secular preocupación por la soberanía (articulada en tanto que soberanía popular en el marco de las democracias representativas), particularmente a la luz de la hodierna tendencia tecnocrática, cuyas concreciones y lógicas se desarrollarán más abajo, articulando un escenario que nos impela a revisitar los retos de la democracia representativa según las principales manifestaciones prácticas de la misma y sus derivadas doctrinales y teóricas en lo relativo al *Gobierno de los Expertos* y a la predominancia de la *expertise* frente a idoneidad política, expresada esta última en el funcionamiento de las instituciones estatales, investidas de autoridad democrática por la vía del mandato representativo.

La tecnocracia, como uno de los conceptos recurrentes de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, tiene un hondo impacto en el entramado institucional y representativo, y es uno de los que quizás con mayor vitalidad y prolífico interés ha protagonizado algunas de las grandes cuestiones, debates y polémicas de la contemporaneidad, máxime en el contexto de las medidas de austeridad fiscal, recortes presupuestarios y restructuración organizativa de los últimos años.[2] Todo ello sin obviar el interés que ha venido suscitando el papel político que podían o

debían jugar y desempeñar, bien desde *dentro* (en el ejercicio del cargo o la responsabilidad pública), bien desde *fuera* de la actividad política, los intelectuales, los científicos, los economistas o los miembros de la alta burocracia y la gestión administrativa.[3]

Cabe añadir, además, el impacto derivado del contexto de globalización financiera, la articulación supranacional de instituciones tales como la UE y la compleja estructuración de la gobernanza multinivel, en un escenario en el que las decisiones públicas se debaten en una tensión entre la voluntad de la población (a nivel, tanto de la sociedad civil como parlamentario) y las respuestas altamente especializadas que, en el ámbito gubernamental, fomentan el protagonismo de la competencia técnica como resultado de la complejidad de los *topics* económicos que emergen con motivo de las crisis y su impronta sobre las políticas sociales y el grado de cumplimiento de las disposiciones constitucionales propias del Estado del Bienestar. Se impone la conveniencia de acudir, una vez más, a la particular configuración de un concepto, como el de tecnocracia, cuya vigencia se atisba creciente en un contexto de globalización y de cierta erosión de las capacidades autónomas y soberanas del Estado.

La constitución de dos gobiernos de carácter tecnócrata en países de la UE como Hungría (Gordon Bajnai),[4] Italia (con Mario Monti) o Grecia (con Papademos), bajo los auspicios de Mario Draghi, todos ellos ex directivos, en diferentes niveles y cargos de responsabilidad, del grupo de banca de inversión y valores Goldman Sachs o del Banco Central Europeo (del que Papademos fue Vicepresidente), junto a los Memorándum de Entendimiento bilaterales suscritos entre las instituciones europeas y diversos gobiernos europeos, hicieron refulgir un revitalizado interés por la influencia de la llamada *eurocracia* (Habermas, 1976); a saber: la impronta de los postulados de corte tecnocrático por la vía de las restricciones impuestas sobre el margen de actuación propio de las instituciones representativas y gubernamentales de carácter nacional, a expensas de posibles sanciones en caso de incumplimiento de los límites fiscales (de deuda y déficit), así como restricciones para el acceso a la financiación por medio de la suscripción de bonos de deuda pública. El riesgo de que la política llegue a resultar irrelevante en tal contexto, en que la voluntad de los intereses sociales y políticos quedan postergados al cumplimiento de un conjunto de estándares y umbrales de crecimiento económico y control fiscal, implica la necesidad de esclarecer la viabilidad de los elementos que componen e integran la tríada del «saber de los expertos, la legitimidad de los representantes políticos y la opinión de la gente» (Innerarity, 2015), sin que la *expertise* acabe por determinar o eclipsar al resto, y de manera concreta a la representación, pues una crisis de la misma se traduce en una cierta crisis de la democracia (Scheap *et al.,* 2012), en la medida en que, de acuerdo con Guitián, «la representación sigue constituyendo el núcleo duro del modelo de democracia europea» (Guitián, 2005).

Uno de los bloques de causas de la crisis relacionada con los propios procesos de legitimación democrática viene relacionado con el propio proceso de globalización. En términos de Fukuyama: «(a) serious intellectual debate is urgently needed, since the current form of globalized capitalism is eroding the middle-class social base on which liberal democracy rests» (Fukuyama, 2012). ¿No es acaso la época actual un momento de profundas transformaciones estructurales de alcance histórico y de trascendencia transversal (social, ética, institucional, económica o cultu-

ral), un adecuado momento para la fertilidad del debate filosófico-político desde la Ciencia Política y de la Administración, máxime en un área de, en ocasiones, estridente relación (teórica y práctica) entre la Democracia y la Tecnocracia? Con el trasfondo esbozado se justifica el interés por explorar los planteamientos sobre los que se erige el presente trabajo. Así, se examinan, a lo largo de los subsiguientes epígrafes, las reflexiones acerca de los grandes ejes contemporáneos en torno a los cuales orbitan los principales retos, tanto conceptuales como prácticos o aplicados, que delinean la relación entre: 1) Las democracias representativas articuladas a nivel nacional en conjunción con la soberanía de los Estados en que aquellas se alojan; y, 2) La tecnocracia, entendida esta en el marco de los procesos derivados de la globalización y, especialmente considerada en el escenario de la diagnosis y la resolución de la crisis financiera internacional y su impacto sobre los márgenes de decisión de los poderes públicos nacionales para dar cumplimiento a las exigencias ciudadanas y a los preceptos constitucionales en materia presupuestaria y de materialización del Estado del Bienestar. El trabajo enmarca pues, las reflexiones sobre la tensión actual entre las demandas socialmente articuladas a través de los sistemas democráticos representativos de una parte, y la fundamentación tecnocrática subyacente a la ortodoxia propia de las políticas de austeridad que, de otra parte, vienen auspiciadas por parte de una constelación de instituciones internacionales y supranacionales de integración regional, algunas de ellas exclusivamente económicas y que, a excepción de la UE, carecen de engranajes que vinculen su funcionamiento a una eventual rendición de cuentas por la vía de la representación (v. gr., FMI).

Tales programas de austeridad, implementados por los gobiernos de los Estados nacionales, enfrentando con grandes dificultades la contestación social derivada de la impopularidad de los mismos, conllevan un desgaste que se une a la priorización de las iniciativas públicas que, de alto contenido técnico en la arena financiera, se centran en la estabilización macroeconómica por medio del control de los niveles de deuda y déficit públicos. Frente a ello conviene considerar las consecuencias de la crisis económica en el ámbito de la desigualdad y la cohesión social, la pobreza o las condiciones laborales, como resultado de la *financiarización* de la economía productiva. De forma particular, el presente capítulo pretende, en última instancia, abordar una reflexión contemporánea y actualizada de las derivadas que se desprenden de tal concepto, no tanto del perfil de las élites políticas, sino desde el punto de vista de la connotación ideológica que eventualmente subyazca en la hipodermis del discurso y la lógica tecnocrática en un contexto de globalización y de retos estructurales para la configuración del propio Estado.

De acuerdo con Malloy, los técnicos han quedado significativamente influenciados por la contingencia internacional, debatiéndose entre las crisis de naturaleza originariamente económica y «la presiones para imponer programas impopulares de austeridad que demandan «ejecutivos fuertes, apoyados en los talentos de las élites tecnocráticas» (Malloy, 1989). La crisis ha dado lugar pues, a la aplicación de medidas impopulares, algunas de ellas adoptadas de forma ejecutiva y desde un prisma técnico que confronta con la discusión democrática, en tanto en cuanto «el concepto de crisis implica la suspensión excepcional de las reglas de juego habituales» (Gil Calvo, 2015) y, en consecuencia, las sociedades podrían aceptar y las élites promover y justificar, tránsitos o excepciones cesaristas de la institucionalidad de-

mocrática para la resolución de situaciones concretas y especiales. La justificación eminentemente técnica permite materializar una suerte de *shift blame* por medio de la cual el nivel político, viendo atenazados sus márgenes de decisión, puede delegar en el área técnica (aparentemente carente de ideología), nacional o europea, las responsabilidades de los incumplimientos, los errores, las limitaciones o la adopción de medidas impopulares, procediendo a las remociones que, con mayor o menor arbitrariedad, se consideren oportunas, y siempre en el umbral de blindaje que otorgue la legislación correspondiente de Función Pública, teniendo en cuenta, sin embargo, que una parte de la nómina tecnocrática o tecnoestructura no tiene por qué coincidir con la buroestructura, en términos de García Pelayo (1987).

2. **Revisitando la Tecnocracia en el contexto de la globalización**

El trilema de Rodrik vino a enfatizar la difícil relación de compatibilidad entre la soberanía nacional, la representatividad democrática y la competitividad internacional. En el contexto de la Globalización, resulta obvia la superación de las facultades omnímodas y exorbitantes atribuidas al Estado (el *monstruo frío* nietzscheniano)[5] en un plano teórico (de acuerdo con las clásicas formulaciones sobre la soberanía en términos de Bodino o del pacto social de acuerdo con la enunciación Hobessiana)[6] y que de forma práctica y efectiva han venido siendo ejercidas en las diferentes manifestaciones históricas de esta forma de organización política (de las Monarquías Absolutas al Estado democrático de Bienestar, transcurriendo por las democracias liberales censitarias del período decimonónico).

Las recurrentes crisis del Estado han encontrado, con carácter pendular y más bien gradual que dicotómico, salidas o soluciones oscilantes entre los planteamientos neoliberales de carácter tecnocrático y las propuestas rupturistas que trascienden a los propios postulados programáticos reformistas de regeneración democrática. Se impone así la generación de una nueva institucionalidad (Touraine, 1993) que viene a retomar los planteamientos de carácter social y alternativo ligados a los movimientos sociales ecologistas, feministas, pacifistas y de crítica a la globalización.

La exaltación tecnocrática como respuesta a la crisis de un Estado del Bienestar saturado por las demandas internas y las soluciones incrementales, y superado por las prioridades y las estructuras procedimentales internacionales, se enfrenta al recrudecimiento de la dialéctica y la confrontación ideológica fruto de la crisis económica y social.[7] A ello cabe añadir la disyuntiva entre; de una parte, la atención de las necesidades sociales cuya satisfacción deviene en una fuente de legitimidad del sistema por la vía de los *outputs* (en función del desempeño y el rendimiento institucional) y, de otra parte, las restricciones presupuestarias y los límites de deuda pública y déficit, que determinan el marco de *lo* posible o de la *feasability* frente a una connotación negativa del Adynaton político en que, en estas circunstancias, vendría a devenir el Estado del Bienestar. No cabe olvidar, en última instancia, que la actividad presupuestaria sigue siendo la clave de bóveda de la actividad pública en materia económica (Gómez Sánchez, 2001), determinando las posibilidades de la acción política.

El eje tecnocracia-democracia emerge en la confrontación entre las salidas neo-

liberales de naturaleza eficientista y economicista, encargadas de sustraer del discurso político y de la arena parlamentaria e ideológica la resolución de la crucial problemática económica, y la revitalización, por otra parte, de los mecanismos representativos, participativos y/o deliberativos, que pretenden superar la quiebra de legitimidad que, como consecuencia de las restricciones institucionales del Estado, se ha cernido sobre este, subyugando los procesos políticos a las necesidades y los límites de la economía, tanto a nivel nacional, como en el contexto de la globalización financiera y las crisis que, en el seno de la misma, se han venido sucediendo. Ello confronta la tensión que enmarca la actividad democrática en el contexto de la globalización, entre participación y efectividad (Dahl, 1994), así como entre democracia, legitimidad y funcionalidad, en términos de Innerarity (2012).

La salida y resolución de la crisis económica ha impregnado el discurso político de expresiones, alternativas programáticas y propuestas de solución basadas en criterios técnicos como garantía de solvencia y rigor, frente a una supuesta decadencia de la política (democrática), estrechando «hasta la asfixia el campo de lo factible en política económica» (Vaquer, 2012). La legitimación de la técnica emerge como el *hegemon* de un tiempo marcado por la debilidad de la política en tanto que método procedimental de legitimación democrática en la resolución de los conflictos sociales, trasladando a razones científicas y a organismos altamente especializados la adopción de decisiones frente a escenarios de alta complejidad.

Al imponer un criterio de legitimación técnica sobre cualquiera de las opciones posibles a dirimir en el discurso democrático, la lógica tecnocrática anula el equilibrio o simetría de las fuerzas políticas, en el bien entendido de que la democracia, conforme a Przeworski, «es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, *pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos*» (Przeworski, 1995). Se agrava la situación cuando confluye una cierta higienización del discurso político que transmigrará el contenido emocional y normativo del ámbito público al privado (Roiz, 2010), despasionalizando así los componentes afectivos de la sociedad (Moulin, 1962). Además, conviven en las sociedades modernas las consecuencias de la hiperracionalización, en la medida en que, conforme expone Sauquillo, siguiendo a Rivera (2007), la tecnificación de la sociedad moderna resulta ineluctable, siendo palmaria, si bien, la pervivencia de elementos irracionales en las sociedades desarrolladas. Dentro del análisis de la acción política, viene a predominar la legitimidad legal racional, si bien —como puso de manifiesto la sociología comprehensiva— con una existencia efectiva de la legitimidad carismática (Sauquillo, 2008).

En otra vertiente, la colonización de la Administración Pública por parte de principios instrumentales, tales como los de economía, eficiencia y eficacia, propios del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), se une al paulatino desplazamiento de los centros de poder público y gubernamental a entornos carentes de control sobre las políticas públicas (Peters, 2013), implicando a actores no gubernamentales e incluso a instituciones que trascienden al ámbito nacional. Una de las manifestaciones de las tendencias tecnocráticas en la dimensión concreta de la Gestión Pública ha venido dada por la transferencia de recursos, capacidad de gestión y resolución, así como de personal, a instituciones, agencias y otras fórmulas de externalización, derivándose de esta forma el problema de la *accountability,* el control y la fiscalización democrática. La *accountability* representa una de las di-

mensiones que permiten medir y articular la calidad de la democracia (Diamond y Morlino, 2004), y de acuerdo con Mandsbridge, define una relación de carácter multilateral y dialógica, siendo además deliberativa, «as it involves two-way communication between the representative and the represented, who both ask questions and give answers» (Mandsbridge, 2009). La cuestión acerca de la *accountability* adquiere especial sentido en la medida en que esta no se basa, única y exclusivamente, en una rendición de cuentas en el sentido contable o técnico, sino que se fundamenta y se desarrolla, a su vez, en una relación en la que es necesaria la justificación del decisor frente a quien le exige la responsabilidad; más elocuentemente: «the core of accountability is justification and the core of justification is good arguments» (Borens, 2007). La supervisión se convierte, así, en la principal capacidad de ejercicio de las facultades públicas a las que el Estado puede recurrir al objeto de garantizar el cumplimiento de ciertos estándares públicos.

Cabe añadir el establecimiento de unos límites de gasto público, lo cual ha venido a determinar los límites de la capacidad de acción de los gobiernos, en la medida en que el propio nivel de gasto público constituye una elección que, para las Administraciones Públicas europeas queda marcada por las restricciones derivadas de los programas de austeridad y control presupuestario. De este modo, sobre el Estado del Bienestar se cierne lo que Gallego viene a identificar como una crisis técnica, en tanto en cuanto «no parece que los poderes públicos sean capaces de gestionar eficazmente la crisis» (Gallego, 2009).

Formulando que: «something strange is going on in the world today», Fukuyama comenzaba el trabajo en el que, tras haber decretado años previos el fin de la historia, reconocía la apertura de nuevas brechas y la reactivación de *cleavages* de proyección ideológica y política, como resultado de la crisis financiera global. Concretamente, la liberalización de las mercancías y transacciones financieras se une a la deslocalización empresarial, tal y como Truyol y Serra vinieron a poner de manifiesto en tanto que fenómenos propios de la globalización (Truyol y Serra, 1998). Todo ello testimonia el liderazgo de las entidades empresariales de extensión transnacional en la dimensión global como elemento del impacto propio de los mercados (Giddens, 1993), máxime cuando el poder económico de estas se traduce en capacidad de poder político (Crouch, 2004). Stiglitz ha venido a señalar, en este sentido, que «la globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no solo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología» (Stiglitz, 2002), y con ello el fundamento de los modelos tecnocráticos.

En el escenario de globalización en que, además, se incardina el proceso de integración europea, la secular crisis de legitimidad, por la vía de los déficits democráticos atribuidos al funcionamiento de las instituciones supranacionales comunitarias de la UE, ha derivado, en ciertas ocasiones, la responsabilidad de superar tales quiebras devolviendo el foco de atención a la búsqueda de los procedimientos de legitimación. La globalización[8] ha implicado la superación del *locus* tradicional del poder en términos de la legitimación del mismo (por la vía de la representación en el marco de las democracias liberales), trasladando el foco del entramado institucional de determinadas áreas competenciales del Estado, como la economía, a ámbitos de alcance internacional. Además, una de las fuentes de retos y amenazas a los que se enfrentan las democracias contemporáneas con mayor intensidad no

son tanto las de procedencia interna, sino las de naturaleza internacional o propias de la correlación geopolítica, como puedan ser las dinámicas de la economía global (Dunn, 2006) y las redes que se establecen entre los diferentes Estados (Scott, 1998).

Bien es cierto que el modelo ideal de democratización mundial cosmopolita «no hará desaparecer los Estados nacionales, aunque se conformarán de otro modo» (Canales y Menéndez, 2015), en la medida en que estos se constituyen en el «modelo universal de organización de la sociedad política que, a pesar de su debilitamiento como consecuencia de la mundialización, conserva no obstante una fuerza de atracción considerable» (Pierré-Caps, 2013). Los Estados deben participar en consecuencia, por medio de sus procesos de adopción de decisiones, en la legitimación de los *outputs* generados en las redes internacionales, muchas de las cuales carecen, obviamente, a día de hoy, de cauces de configuración participativa o representativa.

La centralidad de la problemática y el discurso económico en la política, llevando en ocasiones a un discurso político economicista (que trata de reducir y someter toda idoneidad política a los límites y las posibilidades que otorguen los recursos económicos) como antesala de una legitimación tecnocrática de las decisiones públicas, constituye la base del dilema entre la prevalencia o, en su caso, el equilibrio, entre la política (democrática) y la economía.

Parece que a día de hoy podría evidenciarse que ha acabado por prevalecer la influencia del gran capital y de la lógica financiera sobre el margen de acción de la institucionalidad democrática, a la luz, precisamente, de la imposibilidad de los poderes públicos para coordinar, condicionar o subyugar ciertas prioridades de estricta naturaleza financiera a las exigencias derivadas de las disposiciones constitucionales en materia de protección social, económica y cultural, en el bien entendido de que, adicionalmente: «[...] la democratización ha generado nuevos espacios de formulación de demandas sociales, el traslado de una parte de ellas a la esfera política ha provocado una expansión sin precedentes del alcance de la agenda de actuación pública» (Subirats y Gomá, 2001).

El sistema político, conforme al modelo eastoniano, recibiría en la actualidad *inputs* que, aun siendo procesados conforme a los procedimientos democráticos representativos, se ven afectados por:

1. La desigual y asimétrica correlación de influencias que concurren en la definición de las alternativas y prioridades, tanto del poder como relación y recurso, con gran capacidad de coordinación entre los diferentes actores internacionales (agencias de calificación, organismos reguladores, empresas multinacionales, índices bursátiles y los propios Estados —estos últimos, como un actor más entre todos aquellos—). Las decisiones condicionadas o dependientes de los mandatos internacionales afecta al corazón mismo de la planificación económica. Tales instituciones pueden ser: de carácter supranacional, articuladas total o parcialmente por procesos representativos (v. gr., elecciones al Parlamento Europeo); internacionales (con delegaciones representativas con rendición de responsabilidades pero sin nombramientos o rendición de cuentas de vínculo democrático con la población); o, simplemente no elegidos, ni por cooptación ni por nominación democrática o consultiva, pero con capacidad regulatoria o autoridad atribuida (v. gr., Agencias de Calificación). Parece pues que, a día de hoy, la controversia sobre la vulneración de la

soberanía y la democracia nacional no reside tanto, o no única y exclusivamente al menos, en la propia naturaleza de los procesos decisionales por los que se articulan (v. gr., la lógica representativa), sino más bien por la cantidad y el alcance de las materias que puedan abarcar (v. gr., la estabilización macroeconómica) o los criterios de legitimación alegados para fundamentar las decisiones y las políticas (léase, los parámetros de carácter técnico frente a los de la idoneidad política).

2. La ausencia de mecanismos tradicionales de rendición de cuentas por la vía de la representación conforme al esquema democrático liberal en el seno de las organizaciones internacionales de carácter económico, generadoras de tales *inputs*, más recientemente de carácter eminentemente económico, para el sistema político (nacional).

Debido a la elevada complejidad y especialización técnica de las decisiones de contenido económico que, con motivo de la crisis financiera contemporánea, se han tenido que adoptar con carácter general en el escenario internacional, se incentiva la consolidación de una suerte de modelo tecnocrático de autoridad en el que, al margen de sistemas de elección democrática y de rendición de cuentas en base a la lógica de la representación, élites con un perfil de alto nivel especializado asumen funciones de coordinación macroeconómica que vinculan a los Estados en un marco de interdependencia transnacional. Y de este modo, la racionalidad técnica se impone sobre la comunicativa, colonizada esta última por aquella, quedando eclipsada por los criterios de carácter burocrático-organizativos (Habermas, 1987), y abstrayendo a la ciudadanía de la política «por falta de información, por falta de interés, por falta de cualificación, por falta de audiencia» (Moulin, 1962).

El perfil de *gestor* requerido para otorgar confianza a procesos decisionales sobre políticas altamente especializadas, implica la articulación de gabinetes gubernamentales caracterizados por el reclutamiento de personalidades directivas procedentes del sector corporativo-empresarial, energético o financiero (todos ellos predominantemente ligados al ámbito internacional), como avales del crédito y el prestigio sobre el que hacer reposar la legitimidad.

Con todo, el personal técnico, como el *staff* burocrático en el marco de la articulación weberiana de la Administración Pública, resulta sin duda indispensable para lograr la solvencia y el rigor en la consecución de los objetivos políticos, generados según los procedimientos representativos, deliberativos y de coordinación, en su caso, entre diferentes niveles organizativos de carácter público. Siguiendo a Pindado Sánchez al referirse al ámbito local de gobierno, «¿Tiene carácter técnico la movilidad en una ciudad, el desarrollo urbanístico, el apoyo a las personas vulnerables? Que el personal técnico en los Ayuntamientos tenga un peso importante no significa que las prioridades no provenga de la política» (Pindado Sánchez, 2015).

Sin perjuicio de la emergencia de instituciones formales e informales de carácter internacional, late la tensión que tal escenario plantea entre, conforme a Innerarity, «democracia, legitimidad y funcionalidad», habida cuenta de que las instituciones internacionales pueden llegar a ser parte de la solución, «por difícil que esta sea, y no parte del problema» (Innerarity, 2012).

En la complejidad y alta especialización de los debates y las negociaciones llevadas a cabo en el ámbito internacional con motivo de las normativas de libre comercio e inversión (v. gr., TTIP), recomendaciones en materia laboral o disciplina

fiscal y financiera, se produce un debilitamiento de la discrepancia frente a «las nuevas verdades técnico-económicas» (De Lucas, 2004). Ello se une al impacto de las nuevas tecnologías y la consolidación del nivel tecnócrata de decisión e implementación de políticas públicas, así como a la definición y desarrollo de procesos electrónicos en la Administración Pública e incluso en la conformación de las decisiones democráticas. En este sentido se expresa Fukuyama, siguiendo a Moisés Naím, al señalar que: «They are demanding of their governments and mobilize easily as a result of their access to technology» (Fukuyama, 2012). El papel regulador otorgado a los mercados, potenciado por las consecuencias de la importancia adquirida por las tecnologías de la información, no provoca ni es resultado, sin embargo, de unos mayores niveles de transparencia, por cuanto «la complejidad y abundancia de medios en la red facilita la desinformación publicitaria y estratégica como la información», en un contexto en que «los gobiernos más avanzados han renunciado al control de operaciones que, sin embargo, afectan profundamente a su gestión pública y a sus ciudadanos» (Sampedro, 2002).

Cabría identificar, como uno de los factores que vendría a fortalecer el papel de la tecnocracia, la debilidad de los principales postulados ideológicos vigentes y protagonistas en el proceso de construcción del Estado nacional y, fundamentalmente, del Bienestar, tales como, por ejemplo, la Socialdemocracia, por lo que «frente a los dogmas económicos se observa cierta carencia de argumentos políticos en el panorama científico actual» (Gallego, 2009), mientras que desde la derecha se vendrá a cuestionar «la intervención pública y proponiendo la substitución de alguna parte de ella por fuerzas del mercado» (Ramió, 2001). La naturaleza científica consustancial a la lógica económica vendrá a subyugar la consecución de los logros sociales a la estabilización macroeconómica por medio de ciertas medidas basadas en la austeridad, la contención del gasto público y la disciplina fiscal. Propósitos todos ellos a cuyo logro se movilizan los gobiernos nacionales, enfrentándose a la impopularidad que generan entre sus sociedades y a las consecuencias que se derivan. Los postulados tecnócratas advierten una tendencia totalizadora, vinculando el desarrollo social al crecimiento económico, promovido este último bajo determinados principios de corte neoliberal. La legitimidad se reduce a la eficacia en lugar de la idoneidad política articulada conforme a lógicas democráticas.

Regresa al debate contemporáneo la problemática suscitada en los años ochenta sobre los límites del Estado y la idoneidad de recortar el gasto público, a pesar de que, precisamente con motivo de la crisis económica, se hace más patente la necesidad de una inversión pública de carácter social (prestaciones por desempleo, protección social y servicios públicos básicos [educación, sanidad o dependencia]), junto al cada vez mayor nivel de deuda pública y la partida presupuestaria ligada al pago de los intereses de esta. Menos recursos para mayores demandas. Emerge la tensión entre las exigencias democráticas agregadas en el debate público en aras de la igualdad y el Estado del Bienestar de una parte, y los límites estructurales impuestos desde el mercado, articulado este formalmente en instituciones mayoritariamente internacionales, cuyas exigencias enmarcan las posibilidades de decisión de los gobiernos nacionales. En términos de Gallego: «mercado y democracia pueden colisionar, lo que puede ser evitado no recortando la administración, sino adaptando la administración a las exigencias de la realidad actual» (Gallego, 2009).

Vendría a resultar deseable no superponer ninguna legitimación que no fuese

de carácter democrático en todas y cada una de las decisiones, en una suerte de formulación según la cual *extra democratia nulum dominiu*. No obstante, uno de los retos a los que se enfrentan los Estados viene dado por «la ausencia de regulación y de control de los mercados e instituciones financieras internacionales» (Canales y Menéndez, 2015), en un contexto donde la toma de decisiones en el ámbito económico, a nivel internacional pero con ineludible incidencia local, queda confiada a la autorregulación de los mercados y al uso de las nuevas tecnologías de la información, donde las reglas de juego y el cumplimiento de las normas es contestada como una extralimitación de la legítima intervención del Estado (a la sazón, de *lo público*), viéndose superadas las fronteras nacionales y los correspondientes límites normativos que, eventualmente, estos quieran o necesiten imponer en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales. La soberanía del Estado ha quedado relativizada y erosionada, pues, ante los procesos de integración internacional, y esencialmente en los de carácter supranacional, uniéndose a ello la importancia de organismos de carácter económico y financiero (FMI, BCE, OMC, entre otros), que enmarcan y delimitan los márgenes de maniobra de los Estados.

Thwaites y López plantean una refundación de la propia estatidad, vinculando el Estado a una serie de propósitos sociales «desde un lugar democrático y participativo» (Thwaites y López, 2005), máxime en un contexto en el que el avance de la tecnología y la globalización están minando las bases de una clase media en tanto que requisito o fundamento para la estabilidad de las democracias liberales (Fukuyama, 2012).

En este sentido, la sujeción de las grandes líneas de actuación económica nacionales a la recomendación o condicionamiento de agentes internacionales, en un contexto en que tales decisiones contravienen y colisionan con algunas demandas mayoritarias que la población proyecta sobre las instituciones democráticamente constituidas (pero sin capacidad de maniobrar frente a las contingencias internacionales) describe un panorama en que se cuestiona la legitimidad de las decisiones y el alcance real de su fundamentación democrática. Cabe citar, en este sentido, los Memorándum de Entendimiento por los que, con carácter bilateral, los Estados con elevados niveles de endeudamiento o déficit público, son obligados a adoptar medidas de austeridad de acuerdo con las directrices de una «Europa como un agente disciplinador al servicio de los mercados» (Innerarity, 2012), ahondando en los niveles de precariedad social frente a cuya consecución están obligados los poderes públicos, tanto por demanda social manifestada en la movilización y la contestación popular (con mayor o menor incidencia electoral), como por la configuración de los postulados doctrinales y legales derivados del núcleo constitucional propio del Estado del Bienestar.

En el mejor de los casos, cabría entender que se abre un nuevo escenario de múltiples formas de legitimación democrática que van más allá de la representación o la participación directa, considerando en qué medida los procesos electivos y decisionales propios del Estado-Nación pueden ser proyectados o trasladados, miméticamente, a otros ámbitos de carácter internacional. En este sentido, quizás la rendición de cuentas sea la forma en que el carácter democrático de las decisiones se proyecta por medio de la responsabilidad (y no tanto por la representación), y que es posible, además, hablar de responsabilidad democrática sin que sea esta la ejercida por el *demos* descrito por la circunscripción territorial de la nación, según

el mapa territorial contemporáneo. La complejidad del entramado institucional y político europeo contrasta con la estructura monista del Estado-nación en términos de la representación, lo cual resulta de trascendencia a efectos de fijar la existencia del *demos,* de carácter «uniforme y homogéneo» sobre el cual se venga a erigir la legitimidad democrática en base a un proceso electoral y la «existencia de un cuerpo político europeo» (Pierré-Caps, 2013). Precisamente, la transposición de las categorías nacionales al nivel europeo impide, desde la perspectiva del Estado y la soberanía, la construcción del cuerpo político que dé origen a la UE, toda vez se delimiten los contornos humanos y geográficos del cuerpo político a nivel europeo, ejercicio que, para Roux, resulta *pura ficción* (Roux, 2008). Si bien, hay quien viene a señalar que el fortalecimiento de la democracia europea no puede darse como resultado de un *demos* europeo, sino reforzando las democracias nacionales, «también para asuntos europeos» (Ortega, 2013).

Si bien, impera la necesidad de democratizar, sea o no proyectando y diversificando las modalidades de legitimidad representativa nacional, tanto las Naciones Unidas como «las instituciones internacionales de regulación económica» (Orsuela, 2007). No obstante, las dificultades en este sentido, como ha puesto de manifiesto Crouch, son obvias, al resultar difícil la trasposición de las fórmulas democráticas del Estado a la dimensión internacional (Crouch, 2004). Se cuestiona, así, que la legitimación de las decisiones a nivel europeo tengan que responder a la misma lógica a que la legitimación (democrática) atiende en el seno de los Estados (soberanos), lo cual impera a «ir *más allá* de la dimensión formal implícita en la dimensión constitucional de la democracia» (Duso, 2007). La globalización ha incidido, además, en el fundamento básico de la identidad sobre la que se erige el Estado, en la medida en que su base social «es cada vez menos reducible a una comunidad unificada y homogénea de ciudadanos a causa de los movimientos de población resultantes de la globalización» (Pierré-Caps, 2013).

En el peor de los casos, cabría entender, o más bien resignarse al hecho de que el escenario internacional anula las posibilidad de acción democrática por parte de aquellas instituciones elegidas por la población, según mecanismos diversos, formales e informales, de representación, revocación o rendición de cuentas, y que el devenir de los acontecimientos viene marcado por una sucesión de hechos consumados fruto de las desiguales relaciones de poder protagonizadas por un *statu quo* regido por la lógica financiera, militar y tecnocrática, conforme a Habermas (2011).

Este debate no deja de evocar, en suma, la contraposición de dos formas de legitimación cuya complementariedad cabe engarzar para evitar el colapso o la negación constante y mutua entre ambas; a saber: la legitimación basada en los resultados (*output legitimacy*) o la fundamentada en la naturaleza del proceso decisional de corte democrática (*input legitimacy*). En el difícil equilibrio entre tales fuentes de legitimidad, aflora una vez más la condición de la representatividad propia de las democracias contemporáneas, en virtud de la cual «los electos deben ser receptores y responder por sus decisiones. Al mismo tiempo se precisa que para poder ser responsable se debe ser también eficiente; se distingue, así, entre *gobierno receptivo* y *gobierno eficiente*» (Martínez, 2004).

La globalización y la tecnocracia implican, en conjunción, la superación de los límites geográficos, institucionales y de la lógica de legitimación en el ámbito de *lo* político en términos de *lo* democrático, yendo más allá de los procesos de naturale-

za representativa propios de la lógica legitimadora del Estado.

3. **Tecnocracia e ideología**

En la implementación progresiva, a nivel global, de los sucesivos avances científico-técnicos a la esfera de la Gestión Pública, desde una casi puramente química neutralidad ideológica, la tecnocracia pontifica el genio de la ingeniería aplicada a *lo* público. La resonante connotación negativa acuñada a la tecnocracia viene a tildarla como un *corpus* doctrinal e instrumental, desde tras cuya destilada y purificada apariencia desideologizada, se viene a formular un ejercicio de la política sobre la base de una particular suerte de discurso despolitizado. Así, la tecnocracia se debate entre: en primer lugar, la elevada valoración prestigiada con que se unge al técnico, a quien conviene y cabe acudir para obtener el preceptivo asesoramiento como modo de legitimar las decisiones a adoptar (desde la asistencia en la elaboración de los programas electorales hasta los discursos parlamentarios o la fundamentación técnica, jurídica y estadística de las disposiciones ejecutivas); y, en segundo lugar, la connotación negativa de toda opinión o dictamen procedente de aquellos cuadros técnicos a quienes puede considerarse como estamentos directivos politizados realizando intromisiones ilegítimas dirigidas a pervertir el democrático proceso de decisiones, en una deriva oligárquica y determinista. Reconocer el rol y la posición que al técnico le corresponde (como soporte y asesor, no como decisor), no está exento de las sutiles relaciones que se interponen, complicadamente, entre los eslabones que engarzan la dimensión política (democrática a la sazón) y la técnica.

La tendencia tecnocrática alude a una fáctica, paulatina y gradual institucionalización de una cierta transferencia de poder desde los ámbitos y órganos electos representativos y ejecutivos (tanto colegiados como unipersonales) a las estructuras, redes de influencia y poder de naturaleza no electa, generalmente vinculadas a las más altas esferas del poder económico en su faceta financiera, legitimados, facultados e impulsados por el, en apariencia pulcro infalible y desideologizado desempeño de las funciones altamente especializadas de naturaleza técnica, conforme a la adquisición y el manejo de ciertas «funciones codiciadas» (Weber, 1998).

La tecnocracia se caracterizaría por abstraer del discurso político aquellos debates que requieren, por su complejidad y elevada especialización, un tratamiento y acceso restringido, por la requerida dotación técnica. Esta sustracción del debate público que experimentan algunos de los principales *topics,* como la economía, se acompaña de una connotación negativa hacia el diálogo y la deliberación pública, en la medida en que el ámbito de acción de los mercados autorregulados reduce, conforme al criterio de los ideólogos del neoliberalismo, «el rango de cuestiones que deben ser decididas políticamente y, en consecuencia, minimizar la necesidad del gobierno de participar directamente en el juego» (Friedman, 1982). La derecha libertaria hace triunfar la débil y prácticamente inexistente regulación financiera sobre el control del capital internacional a efectos de su captación y movilización en los círculos de inversión productiva y social del Estado. La preeminencia de los paradigmas económicos neoliberales barnizan de vocabulario, conforme a Bourdieu, todas las proposiciones políticas de carácter económico, fiscal o financiero,

revistiendo de tal modo la priorización ideológica subyacente a tal paradigma, fundamento de las medidas de disciplina fiscal, recortes presupuestarios y austeridad pública (Bourdieu, 1999), exacerbado a partir del año 2011 en que se aprobaría el llamado *Six Pack*, el cual daría origen a un nuevo modelo de supervisión de la política económica de los Estados Miembros por parte de la UE (Crespo *et al.,* 2012).

La lógica legitimadora de la técnica y la adquisición de un bagaje de conocimientos sobre el obrar de las más complejas estructuras y entramados institucionales y económicos, convierte a los miembros de los estamentos tecnocráticos en jerarcas aislados del arbitrio popular (democrático), sustentados sobre veredictos acerca de la razón instrumental y la verdad en una perspectiva o visión a largo plazo, que fortalece su credibilidad frente al incrementalismo presupuestario del ciclo electoral. Apelando a la indefectible y cierta validez de todo cuanto se considera científicamente contrastado frente a los *animal spirits,* no solo albergados por la ciudadanía, sino igualmente atesorados y ejercidos en su comportamiento por los agentes burocráticos y gubernamentales, el discurso tecnócrata alude a la requerida validez indiscutible de ciertas soluciones, pese al rechazo social que puedan estimular. Frente a la verdad que ofrece una técnica aparentemente infalible, el discurso dialéctico de la democracia se debilita.

La lógica discursiva de la tecnocracia, frente a la de la democracia, debe ser afrontada, conforme a Bourdieu, en una misma franja o brecha; a saber: la de la propia tecnocracia, en el propósito por desarticular, eventualmente, sus incompatibilidades con respecto a la democracia y a la estructura socioeconómica de esta última en un determinado marco institucional (el Estado del Bienestar).[9] En este sentido, se viene a plantear la necesidad de trascender el discurso definido por la jerga técnica y sus lógicas de obrar, en la medida en que las formulaciones tecnocráticas no sean capaces de ir más allá de una consideración *ciborgánica* de la sociedad, conformada sin embargo por identidades subjetivas y *cleavages* de distinta naturaleza en los que la institucionalidad democrática cobra su máxima relevancia.

Las recetas tecnocráticas y el auge del paradigma eficientista que protagoniza y vincula el conjunto de las más relevantes medidas adoptadas frente a la crisis, proyecta un engarce con el neoconservadurismo cuya principal misión consiste en esconderse tras el velo de lo científico (Lucas Verdú, 1965). Un *ethos* profesional impregna y motiva los estándares de probidad en las decisiones de los estamentos tecnócratas, en ocasiones por encima de la fundamentación basada en la consecución del interés general y la distribución del gasto público. Así, el trasfondo ideológico de la tecnocracia deviene en uno de los elementos de interés basales en el estudio de sus fundamentaciones e implicaciones, sin que ello implique la infalibilidad de los dictámenes emitidos, en la medida en que «el técnico mismo puede tener opiniones que difieran entre sí según los distintos momentos o las distintas ópticas» (Moulin, 1962).

Según una creciente impronta doctrinal basada en la evidencia de los acontecimientos contemporáneos, la transnacionalización financiera vendría a contribuir a la actuación de los tecnócratas a favor de las políticas de disciplina presupuestaria y de reforma organizativa de la Administración y el Sector Público, como resultado de las políticas adoptadas en los llamados *países dependientes* sujetos a un alto grado de intervención económica internacional (Aybar y Moncarz, 1984). Ahora bien, la incidencia de las decisiones políticas internacionales en los espacios domésticos

no es siempre una intromisión injusta, sino una realidad cada vez más presente que requiere de legitimación.

Lontano es el periodo renacentista y decimonónico de «un mundo de Estados que bien pueden calificarse de *ebrios de soberanía*¸ de una soberanía que se había afirmado precisamente, desde la Edad Media, frente al Papado y al Imperio» (Truyol y Serra, 1985). La exigencia de un rigor institucional y normativo de la democracia a nivel europeo e internacional conforme a los criterios de calidad democrática propios del Estado contemporáneo, ha sido incluso matizada por el propio Held, al señalar la dificultad de transponer y proyectar de forma inmutable los parámetros de democraticidad propios del Estado al ámbito global. La innovación conceptual puesta de manifiesto por Duso pretende destacar la necesidad de asumir nuevas categorías que permitan analizar el nuevo escenario de la UE (Duso, 2007),[10] dada además la interpretación *obsoleta* de la soberanía que Habermas atribuye a los Tribunales Constitucionales nacionales (Habermas, 2012).

Toda innovación institucional abordada tratando de importar innovaciones de otros contextos geográficos deberá tener en consideración la compatibilidad derivada de la mayor semejanza o diferencia cultural e institucional, con objeto de evitar desajustes o en su caso, mejorar las potencialidades de cambio. El intercambio de conocimientos y experiencias, como consecuencia de la contingencia jurídica, política y sistémica de cada caso, debe llevarnos a evaluar «la compatibilidad de las instituciones extranjeras con las instituciones y tecnologías nacionales», para lo cual es aconsejable, de acuerdo con Metcalfe: 1. Realizar «una descripción mucho más amplia y correcta de la diversidad institucional internacional»; 2. «Analizar el problema de la adaptación institucional»; y, 3. Desarrollar una «habilidad para adoptar, cambiar y renovar el marco institucional, sin dinamitar las bases institucionales internas» (Metcalfe, 1996).

El escenario actual en la UE remite a un escenario de *check and balances* en los que la decisión democrática es compartida por diferentes niveles de gobierno y administración, trascendiendo a las instituciones nacionales en las que reside la Soberanía Popular del conjunto del Estado, e implicando a ámbitos tales como el local y regional. Los diferentes sujetos políticos estatales confluyen así en la generación de una tercera comunidad política «sin desaparecer como sujetos políticos, manteniendo su identidad y la posibilidad de participación política» (Duso, 2007).

A la actual correlación de hechos cabe adicionar en qué medida el hecho de una Unión Económica y Monetaria (UEM) erigida al margen de una unión política y fiscal, pero sin un acompañamiento institucional de carácter político y fiscal, debilita la gestión de los desequilibrios que la uniformidad monetaria provoca ante distintos, y en ocasiones divergentes, modelos productivos, con los consiguientes desajustes en las demandas políticas domésticas, frente a unas instituciones distinguidas por la veteranamente denominado «*déficit democrático*» de la UE.

De acuerdo con Therborn, el escenario político atisba una realidad de carácter liberal post-democrática, «en gran parte dirigida por los mercados financieros globales, con un sistema social caracterizado por diversas formas de exclusión socioeconómica e informativa que se mantiene unido por redes y sueños de dinero y que se legitima por el ineludible poder del mercado y mediante plebiscitos mediatizados» (Therborn, 1996). Siguiendo a Crouch, la post-democracia deriva de una presunción basada en la ausencia de alternativas y, en todo caso, que estas sean

primordialmente técnicas (Crouch, 2004).

En este sentido, quizás haya sido la económica la política que con más fructificación ha trascendido al ámbito internacional, siendo la globalización financiera una de las transformaciones de mayor calado en las últimas décadas, hasta el punto de colonizar, con ausencia de todo control fronterizo (arancelario o proteccionista) y legal, las economías nacionales, sin que estas, de forma autónoma puedan controlar todas las variables que a aquella conforman. Además, como sucede por ejemplo en la política de seguridad (Oddvar Eriksen, 2011), la económica parece estar en manos, única y exclusivamente, de expertos. Y subyace en todo momento, además, la cuestión de si, tras la apariencia de neutralidad que destilan los discursos tecnocráticos, no subyacen sesgos, no solo ideológicos, sino también metodológicos, que parten de determinados supuestos sobre las prioridades y caminos para la consecución del interés general.

4. **Consideraciones finales**

A la luz de las reflexiones acopiadas a lo largo de los párrafos precedentes, cabría considerar, de forma sintética y a modo recopilatorio, los siguientes factores como elementos que vendrían a fomentar el papel de la tecnocracia en el presente momento de crisis económica internacional:

1. La preponderancia del Ejecutivo, como proceso coadyuvante a la *presidencialización* de los sistemas políticos parlamentarios (Montabes, 2001), y como resultado de la gestión de la urgencia y la reducción de los *tempos,* ante los que el ciclo electoral queda estrechamente reducido. En dicha línea, García Pelayo destacaba el papel declinante del Parlamento frente al desempeño de los expertos y el creciente papel del ejecutivo, en base a procesos altamente especializados y profesionalizados (García Pelayo, 1987). Un parlamentarismo pues, atenazado por las presiones procedentes de la globalización, que llevan a sucumbir al criterio técnico (Habermas, 1976), ante una ciudadanía delegante y observante del debate altamente técnico, como el propio de la regulación financiera, que no exime, sin embargo, de que el Estado adopte una normativa política y deliberativamente desarrollada sobre las cuestiones técnicas propias de las políticas públicas (Rahman, 2011). El otorgamiento de mayores facultades en el poder de decisión del Parlamento y la mejora de los procesos de selección del mismo, por medio del proceso electoral, ha resultado uno de los principales y más destacados focos de atención en que se ha centrado la reflexión al respecto (Garton Ash, 2015).[11]

2. La influencia de los lobbies, cuyo apoyo, en el caso español, ha venido ligado al proceso de integración europea,[12] así como la consolidación de un marco de gobernanza económica en el que los Estados dejan de ser los actores internacionales predominantes, cobrando creciente relevancia instituciones y organizaciones, públicas y privadas, de especialización regulatoria, monetaria, financiera y económica.

3. La consolidación y la hegemonía de la ideología neoliberal, con la consecuente incorporación de las medidas de austeridad fiscal y de estabilidad presupuestaria al acervo comunitario y a la legislación nacional, incluso en el bloque de

constitucionalidad (v. gr., reforma artículo 135 CE).

4. La creación de agencias autónomas de carácter ejecutivo en el seno de las Administraciones Públicas dirigidas por profesionales y directivos, en ocasiones procedentes y reclutados del sector privado, algunas de ellas destinadas al control del gasto público, tales como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.

5. Desplome de los indicadores asociados a la evaluación de la situación política, la credibilidad y confianza en los dirigentes y actores políticos, así como un ascenso de la clase política y la corrupción como uno de los principales problemas identificados por la ciudadanía. Tal evidencia empírica obra como antesala y sustento de los discursos apolíticos, frente a los que la legitimación tecnocrática adquiere credibilidad para la legitimación de las decisiones públicas.

6. Preponderancia y protagonismo en la agenda de los *topics* económicos, en cuyo enmarcado (*framing*) y posicionamiento público (*agenda-setting*), adquieren peso los actores internacionales económicos (tanto públicos como privados e híbridos, supranacionales e internacionales), especialmente en un escenario de dependencia económica externa por parte de Estados sujetos a instrumentos de asistencia financiera.

La colonización hegemónica del espectro político internacional por principios racionales que han fructificado al amparo de la globalización económica y las políticas neoliberales, habría venido a describir una suerte de orden natural asociado a la preeminencia de la experiencia, la técnica y la eficiencia, trascendiendo y proyectándose más allá de la lógica y los tiempos del ciclo democrático electoral.

El escenario contemporáneo remite a una suerte de poliarquía multinivel en la que la coordinación deviene en la clave para materializar la exigencia de responsabilidades en función del entramado institucional que compromete a cada competencia o área de gestión, ante la innegable superación del Estado, tanto en el nivel supra e internacional, como en el regional y local.

La soberanía, concretamente en su articulación democrática, y a pesar de ello, se ve retada en lo concreto por sus dos componentes esenciales; a saber: como autoridad suprema a nivel interno y con total autonomía respecto al exterior. Como resultado, se describe una suerte de *check and balances system* que materializa la soberanía compartida, siempre en atención a la existencia de instrumentos que, en una u otra delimitación territorial, computen el control democrático.

Así pues, la asunción del desempeño o el rendimiento institucional como una (y no la única) fuente de legitimidad no debiera ser óbice para justificar la excepcionalidad de los controles democráticos, pues en tal circunstancia operan los vacíos de democracia, que no de poder, frente a la financiarización y la tecnificación de la economía y de la propia política. Desde una perspectiva federal, un ejecutivo europeo sometido a los controles de los sujetos políticos federados (no los Estados, sino los pueblos) devendría en «un gobierno que no expresa el pueblo, sino que carga frente al pueblo con la responsabilidad de actuar en dirección a la concordia de las partes» (Duso, 2007). Así, un nuevo régimen de poliarquía parece perfilarse, en el cual lo estatal no tiene por qué significar el protagonismo único y exclusivo de la gestión del bien o interés común, social o general, contando con el concurso de

múltiples actores de la sociedad civil (Canales, 2009). Es indudable, sin embargo, el papel del Estado como actor central en la escena internacional, con lo que su atributo esencial dado por la soberanía, continúa destellando en la reflexión contemporánea, y particularmente a partir de los retos que a esta se le ciernen considerando la emergencia de, entre otros factores, fenómenos y realidades, la tecnocracia.

La consideración de una soberanía compartida, por tanto, encuentra sus limitaciones, no en la formulación normativa de la misma, sino en la dificultad contemporánea de su articulación institucional, ante los múltiples déficits de carácter democrático asociados a un funcionamiento de las instituciones europeas claramente criticadas, no solo por el propio contenido u orientación de las políticas públicas, sino por los mecanismos de adopción de las mismas. La eficacia de las políticas públicas vendrá dada, en gran medida, no tanto por la implementación de limitados y restringidos medios en aras de la eficiencia, sino por la conjunción y plena adaptación entre los medios movilizados y las necesidades claramente arbitradas en un proceso participativo y de confrontación de las legítimas aspiraciones e intereses sociales. La eficacia podría verse comprometida, pues, por la eficiencia única y exclusivamente interpretada y entendida en términos economicistas.

Democratizar el *locus* de las decisiones adoptadas a nivel internacional permite erigir diques de contención frente a eventuales vacíos de poder que, por la vía *de facto*, generen falta de controles (legales, democráticos), afectando a la desigualdad de oportunidades en el acceso a los recursos del poder, incidiendo en la menguada arena pública de la legitimidad estatal, condicionando y constriñendo sus posibilidades. De esta forma, además, cabe evitar que los medios dispuestos para la consecución de determinados fines colectivamente definidos, acaben por determinar los propios fines (Winner, 1977), en la medida en que la propia definición de los medios de diferente signo (económicos, técnicos) se solapa, en gran medida, con el espectro de decisión política, y no es solo una cuestión eminentemente técnica (Canales, 2014),[13] interfiriendo, de esta forma, en la discusión sobre los fines, como lógica de la democracia. De hecho, conforme a Castro, por tecnocracia cabría entender el resultado, la inspiración y los procesos estructurales por los cuales se materializa la «la aspiración de sustituir o reemplazar al poder político» en la responsabilidad de este último por responder ante la Nación por la gestión gubernamental (Castro, 1980).

De acuerdo con Dunn, uno de los grandes retos de la democracia contemporánea no sería tanto el problema de formación o capacitación de las élites políticas, burocráticas o económicas, «but one of educating the *demos* itself on the fundamental nature of the choices which it now faces» (Dunn, 1990). La trascendencia de los retos actuales requiere involucrar a la ciudadanía en los escenarios de decisión que se proyectan en el ámbito económico en redes de carácter internacional y no solo en la circunscripción o *locus* nacional, sea en el proceso de entrada o de salida de las decisiones y la rendición de cuentas respecto de estas, pues de esta manera se logrará anclar las decisiones ligadas al área financiera a la arena del debate eminentemente democrático, evitando que este acabe siendo sustraído de la *social accountability*. En última instancia, en la medida en que la crisis económica y sus salidas tecnocráticas han tenido consecuencias sobre el ámbito político, las soluciones deben contemplar una línea estratégica de carácter eminentemente político y democrático.

5. **Referencias bibliográficas**

ARANGO, J. (2007). «Las migraciones internacionales en un mundo globalizado», en *Vanguardia dossier*, ISSN 1579-3370, nº 22 (ejemplar dedicado a: Inmigrantes, el continente móvil), 6-15.

AYBAR, J.Mª y MONCARZ, R. (1984). «Tecnócratas: agentes para el mantenimiento de la *nueva dependencia* en Centroamérica», en Flores, G. y Nef, J. (ed.) *Administración Pública: perspectivas críticas*. San José: ICAP, 409-435.

BORENS, M. (2007). «Analysing and assessing accountability: a conceptual framework», en *European Law Journal,* 13 (4), 447-468.

BOURDIEU, P. (1999). *Cortafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal.* Barcelona: Anagrama.

CANALES, J.M. (2009). *Documentos básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica.* Alicante: ECU.

— (2014). «Cambio institucional, liderazgo y políticas públicas», en Pastor, G. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

— y MENÉNDEZ, M. (2015). «El Estado: origen, evolución y desafíos actuales», en Sánchez Medero, G. y Sánchez Medero, R. *Fundamentos de Ciencia Política y de la Administración*. Madrid: Tecnos.

CASTRO, J. (1980). «La ciencia política y la administración pública», en Beltrán, L.O. (comp.), *Burocracia, administración pública y política: un debate necesario.* Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

CRESPO, C., MARTÍN HERRÁEZ, B., MORA PEDRINACI, M., PASTOR, Á., RATA GARCÍA-JUNCEDA, I. y VELA ORTIZ, S. (2012). «El Six Pack de la reforma del gobierno económico», *Boletín Económico del ICE,* 1-31 enero, 3-13.

CROUCH, C. (2004). *Posdemocracia.* México: Taurus.

DAHL, R. (1994). «A democratic dilema: System efectiveness versus citizen participation». *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 1, 23-34.

DE LUCAS, F. (2004). «Ideología, tecnocracia y liberalismo», en *Barataria,* nº 6, 47-72.

DIAMOND, L. y MORLINO, L. (2004). «The Quality of Democracy. An Overview», en *Journal of Democracy*, 15 (4), 20-31.

DUNN, J. (2006). «How democracies succeed», *Economy and Society,* nº 25 (4), 511-528.

FRIEDMAN, M. (1982). *Capitalismo y libertad.*

FUKUYAMA, F. (2012). «The Future of History», *Public Affairs.*

GARCÍA PELAYO (1987). *Burocracia y Tecnocracia.* Madrid: Alianza.

GIDDENS, A. (1993). *Sociología.* Madrid: Alianza Editorial.

GIL CALVO, E. (2015). «Y, después de la crisis, ¿qué reformas?», *El País*, 27 de enero.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2001). *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español.* Madrid: Marcial Pons.

HABERMAS, J. (1976). «Theory and practice in a scientific civilization», en Connerton, P. (ed.), *Critical Sociology.* Middlesex: Harmondsworth.

— (1987). *Teoría de la acción comunicativa.* Madrid: Taurus.

— (2012). *La constitution de l'Europe*. París, Gallimard.

INNERARITY, D. (2012). «La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 100, diciembre, 11-23.

Kritsch, R. (2007). «La formación de la idea de soberanía», en *Res publica*, 17, 105-112.

LUCAS VERDÚ, P. (1965). «Ciencia Política para neoconservadores», en *Revista de Estudios Políticos,* 207-214.

MALLOY, J.M. (1989). «Policy analysis, public policy and regime structure in Latin America», *Governance*, vol. 2, nº 3, 315-338.

MANDSBRIDGE, J. (2009). «A *selection model* of political representation», en *Journal of Political Philosophy*, 17 (4), 369-398.

MARTÍNEZ, MªA. (2004). «La representación política y la calidad de la democracia», *Revista Mexicana de Sociología*, nº 4, 661-710.
METCALFE, L. (1996). «La Gestión Pública: de la imitación a la innovación», en Brugué, Q. y Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas-INAP-BOE.
MOLINS, J. y CASADEMUNT, A. (2001). «Los grupos de interés», en Alcántara, M. y Martínez, A. (eds.), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
MOULIN, L. (1962). «La tecnocracia, tentación y espantajo del mundo moderno», *Revista de Estudios Políticos,* 91-131.
ODDVAR ERIKSEN, E. (2011). «Governance between expertice and democracy: the case of European Security», *Journal of European Public Policy*, nº 18 (8), 1169-1189.
ORSUELA, L.I. (2007). «Ideologías, tecnocracia y sociedad: implicaciones para América Latina», en Hoyos Vázquez, G. (comp.), *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: CLACSO.
ORTEGA, A. (2013). «Tecnocracia o populismo en Europa», *El País (La cuarta página),* 19 de diciembre.
PETERS, G. (2013). «The future of Public Administration», en Bickerton, J. y Peters, G. (ed.) *Governing. Essays in honour of Donald J. Savoie*. Londres: Mc Gill-Queen's University Press.
PIERRÉ-CAPS, S. (2013). «La construcción política de Europa y el problema del demos», en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional,* nº 32, 293-307.
PINDADO SÁNCHEZ, Fdo. (2015). «El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de transparencia y participación», en *Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana*. Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón (Aragón Participa).
PRZEWORSKI (1995). *Democracia y Mercado*. Cambridge University Press.
RAHMAN, K.S. (2011). «Envisioning the regulatory state. Technocracy, democracy, and institutional experimentation in the 2010 finantial reform and oil spill statutes», *Harvard Law School Journal on Legislation,* 48, 555-590.
RAMIÓ, C. (2001). «Las Administraciones Públicas», en Alcántara, M. y Martínez, A. (eds.), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
RIVERA, A. (2007). *El dios de los tiranos. Un recorrido por los fundamentos teóricos del absolutismo, la contrarrevolución y el totalitarismo*. Murcia: Almuzara.
ROIZ, J. (2010). «La esencia de la política», *Revista de pensamiento contemporáneo*, nº 32, 53-59.
ROUX, J. (2008). *Droit général de l'Union européenne*. París: Litec.
SAMPEDRO, J.L. (2002). *El mercado y la globalización*. Madrid: Destino.
SAUQUILLO, J. (2008). «En el corazón de la política: viaje a las tinieblas del Estado», en *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, nº 39, julio-diciembre, 217-226.
SCOTT, A. (1998). *Regions and the world Economy*. Oxford: Oxford Univerity Press.
STIGLITZ, J. (2002). *El Malestar en la Globalización*. Madrid: Taurus.
THERBORN, G. (1996). «Más allá de la ciudadanía: ¿Democracia post-liberal o liberalismo post-democrático?», en Tezanos, J.F. (ed.), *La democracia post-liberal*. Madrid: Sistema.
THWAITES, M. y LÓPEZ, A. (eds.) (2005). *Entre tecnócratas globalizados y partidos clientelistas: derroteros del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
TOURAINE, A. (1993). *Crítica de la modernidad*. Madrid: Temas de Hoy.
TRUYOL Y SERRA, A. (1998). *La sociedad internacional*. Madrid: xxx.
VAQUER, J. (2012). «Después de la tecnocracia», *El País,* 10 de diciembre.
WINNER, L. (1977). *Tecnología autónoma. La técnica incontrolada como objeto de pensamiento político*. Barcelona: Gustavo Gili.

1. Ver De Grazia, V. (2006). *El Imperio Irresistible. Un minucioso anàlisis del triunfo de la sociedad de consumo estadounidense sobre la civilización europea*. Barcelona: Belacqva de Editores y Publicaciones (editado originalmente por The Belknap Press of Harvard University Press bajo el título *Irresistible Empire*).

2. El presente capítulo pues, se enmarca en una compleja realidad que involucra e interpela a la reflexión académica y a la actividad doctrinal más genuina, en plena conexión con la convulsa realidad y la contingencia histórica que viven los Estados y las democracias del presente. Al fin y al cabo, los conceptos políticos generados en una dimensión normativa y teórica se generan en el contexto histórico particular en que se desarrollan. A modo de ejemplo lo ilustra Kritsch al señalar que: «la noción de soberanía fue forjada, así, no por autores alejados del mundo y recogidos en su trabajo académico. Era una idea construida polémicamente, en un proceso en que se mezclaban el interés en el conflicto inmediato y la reflexión abstracta» (Kritsch, 2007).

3. A pesar de la expresión de Meynaud sobre la *tecnocracia de funcionarios* que la Administración Pública albergaría, resulta preciso no equiparar Burocracia y Tecnocracia, conceptos intercambiados en tan alto grado como equivocadamente, a pesar de las enormes similitudes que a primera vista pudieran derivarse del elevado componente común que, a nivel de técnica y especialización, caracteriza a ambas. Aun siendo la técnica una parte fundamental de los instrumentos y procesos de los que se sirve la burocracia para el ejercicio de sus propósitos, esta se erige sobre la legitimación de las normas aplicadas en la adopción de las decisiones, al objeto de evitar la arbitrariedad y conseguir el imperio del mérito y la capacidad en el reclutamiento de sus miembros. Mientras tanto, por su parte, la tecnocracia va a primar la idoneidad técnica en exclusividad, conforme a criterios de racionalidad y eficiencia, a expensas de que, siendo preciso, no sea la norma de carácter procedimental la que determine la legitimidad de la decisión o resolución, siendo tal norma, en ocasiones, un obstáculo o restricción que impide la realización de la lógica tecnocrática.

4. A quien sucedió en el cargo el ultraderechismo de Fidesz de Viktor Orban, del partido Jobbik.

5. Nietzsche, *Así habló Zaratustra*.

6. Como es bien conocido, Foucault inicia la sección V de *La voluntad de saber,* que lleva por título «Derecho de muerte y poder sobre la vida» caracterizando el poder soberano como aquel que dispone de la vida de sus súbditos, sea de manera indirecta, como cuando expone su vida en confrontación contra los enemigos del Estado, sea de forma directa, como cuando se arroga el derecho de matar a uno o varios de sus súbditos ejecutándolos. Este derecho «simbolizado por la espada» (Foucault, 2007, 164) es de naturaleza paradójica, ya que consiste en «hacer morir y dejar vivir» (Foucault, 2007, 164), pues la vida y la muerte del súbdito son hechos exteriores al derecho hasta que el soberano decide sobre ellos.

7. La propia doctrina social de la Iglesia católica, al amparo de los postulados promovidos recientemente por el papa Francisco I, plasmados en la primera de sus carta encíclicas sobre ecología, la *Laudatio si*, plantea la relevancia del «paradigma tecnocrático (que) se ha vuelto tan dominante que es muy difícil prescindir de sus recursos, y más difícil todavía es utilizarlos sin ser dominados por su lógica», teniendo en cuenta en qué medida ejerce «su dominio sobre la economía y la política», y promulgando que «la política no debe someterse a la economía y esta no debe someterse a los dictámenes y al paradigma eficientista de la tecnocracia».

8. Conforme a Arango: «si por Globalización entendemos el desarrollo de un escenario o espacio mundial unificado, no cabe duda de que, aunque subsistan importantes barreras y reductos proteccionistas, esta se ha afirmado en ámbitos tales como la producción de bienes, el comercio y las finanzas, pero también las comunicaciones, los transportes y la información» (Arango, 2007).

9. Conforme a Pierre Bourdieu: «pienso que no se puede combatir eficazmente la tecnocracia, nacional o internacional, sino es enfrentando en su terreno privilegiado, el de la ciencia, principalmente económica, y oponiendo al conocimiento abstracto y mutilado del cual se vale, un conocimiento más respetuoso de los hombres y de las realidades a las cuales ellos se ven confrontados» (Bourdieu, 1995).

10. De acuerdo con Duso: «esta tarea es urgente si tenemos en cuenta que los conceptos políticos y de la democracia están ligados constitucionalmente a la forma del Estado nacional, mientras que Europa es percibida como una realidad política no reducible a esta forma» (Duso, 2007).

11. Garton Ash advierte sobre algunas de las tendencias tecnócratas a las que se aferran instituciones como la Comisión Europea y el FMI, en el marco de «ortodoxias económicas únicas y poco realistas», ejerciendo una labor de tutela o supervisión de los Estados en la implementación de las líneas económicas y presupuestarias proyectadas por aquellas instituciones.

12. Conforme a Molins y Casademunt: «Desde la propia Administración se impulsa a los actores sociales a estar presentes en las organizaciones de ámbito europeo para influir en el proceso de decisión comunitario y que este sea favorable a los intereses españoles» (Molins y Casademunt, 2001).

13. Conforme a Canales, «las decisiones sobre las políticas públicas no pueden solo estar basadas y orientadas por criterios económicos y de mercado», por lo que «el presupuesto y su deliberación es un proceso relevante en un sistema político, y este no es solo una mera expresión jurídico-contable, pues implica la expresión y concreción de objetivos, políticas y proyectos gubernamentales» (Canales, 2014).

CAPÍTULO 7

DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO SUPRANACIONAL: LAS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA UNIÓN EUROPEA COMO EJEMPLO

Elena García Guitián

1. **Introducción**

Vivimos en un mundo expuesto a un alto grado de globalización que plantea serios retos al modelo del Estado-nación democrático. Aunque todos los sistemas políticos siempre han experimentado tensiones debido a la internacionalización, el desarrollo sin parangón de la tecnología de las últimas décadas nos ha situado en un mundo de hecho globalizado. El resultado de estas transformaciones en la esfera política ha sido la aparición de múltiples entidades políticas supranacionales o internacionales de carácter variado, así como de regímenes políticos y jurídicos que interactúan entre sí e intervienen en los procesos de decisión de ámbito estatal. Y, por ello, una de las cuestiones clave que hay que abordar es la de determinar hasta qué punto esta evolución ha resquebrajado los pilares básicos del Estado moderno, caracterizado por la existencia de un demos definido territorialmente, que se rige mediante un poder único de carácter soberano legitimado para decidir los términos de su organización política.

Para hacerlo, resulta fundamental revisar los conceptos políticos con los que trabajamos, en especial los que constituyen el núcleo de la teoría democrática, con la finalidad de adaptarlos al nuevo contexto. Son ellos los que nos permitirán evaluar de qué manera las nuevas instituciones internacionales encarnan los principios democráticos y, a la vez, precisar cómo estos cambios repercuten en el funcionamiento democrático de los países que interactúan en/con ellas. Porque existe una creciente preocupación por la cuestión de la legitimidad democrática, tanto de nuestros sistemas políticos como de la denominada gobernanza global.

Profundizar en este tema nos exige abordar el discurso de la legitimidad planteando los problemas que suscita articular las nuevas formas de representación política. Sin embargo, para no restringirlo a la mera exposición de visiones normativas alternativas, en este trabajo utilizamos como ejemplo los debates sobre el déficit democrático desarrollados en el seno de la Unión Europea (UE) y los efectos de la estrategia elegida para paliarlo. Esta estrategia, impulsada sobre todo a partir de la elaboración por parte de la Comisión Europea del Libro Blanco de la Gobernanza (2001), es un ejemplo de políticas que han intentado superar lo que se considera un déficit de legitimidad democrático en una organización de carácter supranacional mediante medidas para conseguir una mayor implicación de los ciudadanos y mejorar su confianza en las instituciones.

Para ello, desarrollaremos tres tipos de cuestiones que nos pueden ayudar a

pensar las estrategias de democratización en un mundo globalizado. En primer lugar, el tema clave desde la perspectiva de la teoría democrática, que es especificar cómo se puede pensar la democracia más allá del ámbito del Estado-nación. En segundo lugar, los problemas de legitimidad democrática de la UE como organización compleja multinivel. En tercer lugar, las limitaciones a las que se enfrenta la perspectiva que insiste en la implicación ciudadana directa como remedio para el déficit democrático, pues nos sirve para contrastar las diferencias que existen entre teoría y práctica.

Esta manera abordarlo, confirmará la importancia de definir y justificar el enfoque teórico desde el que se realizan propuestas específicas, mostrando el modo en el que determinan el análisis y la evaluación que hacemos de la realidad, pero también la necesidad de no limitarse a la mera divagación especulativa que no tiene en cuenta el impacto real de las propuestas que articula.

2. **Teoría democrática y globalización**

Vivimos en un mundo globalizado en el que las instituciones básicas de los Estados tienen cada vez menos capacidad de influencia, sobre todo como responsables del mantenimiento de la sostenibilidad económica en el contexto de una economía de escala mundial impulsada por las tecnologías digitales y sometida a pocos controles. Debido a ello, el poder se ha desterritorializado y ha impulsado el desarrollo de una sociedad mundial que no se corresponde con ningún Estado. Esta sociedad está compuesta de múltiples regímenes y organizaciones internacionales creados para resolver los problemas colectivos de forma cooperativa. No obstante, estas nuevas formas de institucionalización del poder conviven con las estructuras estatales, generando muchas tensiones entre ellas.

Para poder definir la nueva realidad, se ha extendido el uso del término «gobernanza global» (Bexell, 2014: 289), que comprende el conjunto de normas e instituciones reguladoras en las que están implicados Estados, organizaciones interestatales y redes transnacionales de actores de la sociedad civil (asociaciones de empresarios, asociaciones público-privadas, fundaciones privadas, etc.), cuya existencia nos obliga a adoptar una visión mucho más compleja de los sistemas políticos y de sus interacciones.

El desarrollo de la gobernanza global plantea importantes retos a las teorías de la democracia, porque esa gobernanza no tiene por qué tener necesariamente carácter democrático. En primer lugar, nos fuerza a especificar qué arreglos reguladores colectivos deben aplicarse a todos estos actores para satisfacer ciertos criterios de legitimidad democrática. En este sentido, el que se privilegie a unos u otros actores implica que la lucha política se traduzca en un debate continuo sobre su representatividad y, por tanto, sobre la legitimidad de los procesos de decisión (quién debe participar, qué se decide, a quién afecta, etc.). Pero, en segundo lugar, nos exige tener en cuenta que ese desarrollo altera lo que se considera el fundamento de las democracias: la existencia de una comunidad definida que decide autónomamente su destino y sus normas, ya que afecta a los marcos legales, de representatividad y de control que presupone la democracia. Por eso, a pesar de que exista una gran variedad de diagnósticos sobre el verdadero alcance de la globalización, sí

parece haber acuerdo en concluir que resquebraja la autonomía de los Estados, limita su eficacia y repercute en su funcionamiento democrático, erosionando su legitimidad.

Para abordar todas estas cuestiones, contamos ya con una amplia literatura en la que se reflexiona sobre la gestión política democrática de la globalización buscando reproducir las instituciones y procedimientos democráticos más allá del Estado-nación o, por el contrario, rechazando cualquier iniciativa que implique su institucionalización. De ahí la dificultad para alcanzar propuestas normativas que obtengan un amplio consenso. Como ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, teniendo en cuenta los distintos principios democráticos que enfatizan, desde la teoría política se han esbozado proyectos que se diferencian por tener o no carácter cosmopolita, y por las instituciones concretas que promueven.

La perspectiva más tradicional es la que adoptan los que insisten en defender la democracia institucionalizada sobre la estructura de los Estados-nación (p.e. Rawls, 2001) y plantean las relaciones en la esfera supranacional como sus relaciones exteriores (el derecho de gentes, en la terminología kantiana). Conciben el orden supranacional como una esfera compuesta principalmente por Estados democráticos que se relacionan entre sí e intentan desarrollar marcos de cooperación igualitarios, dejando fuera a los Estados que no son democráticos.

Esta perspectiva es diferente de la articulada desde el cosmopolitismo institucional limitado, defendido, entre otros, por Habermas (2005). Este autor otorga especial relevancia a un derecho cosmopolita basado principalmente en la protección de los derechos humanos, que debería institucionalizarse. A través de su constitucionalización, este derecho dejaría de concebirse como derecho de los Estados para transformarse en derecho cosmopolita, de los individuos. Estos se convertirían así en sujetos jurídicos miembros de una sociedad mundial políticamente constituida, pero no de una república mundial, sino de una de las esferas que componen los sistemas políticos de carácter multinivel. En este modelo, la ONU (en la que están representados los Estados) sería la institución global principal, aunque ostentaría autoridad solo sobre determinados ámbitos acotados a escala global (Derechos Humanos y Paz y Seguridad) y no tendría carácter parlamentario. Sin embargo, Habermas (2005) subraya que debería estar sometida a controles por parte de una sociedad civil mundial compuesta por ONGs, organizaciones internacionales, etc. En lo concerniente al resto de políticas, considera que la cooperación y la coordinación de gobiernos y organizaciones internacionales deberían garantizarse a través del desarrollo de redes transnacionales construidas mediante tratados multilaterales. Pero también añade algo más, estas organizaciones internacionales deberían incluir procedimientos para consultar con la sociedad civil y los parlamentos nacionales, creando una especie de multilateralismo institucionalizado, lo que necesariamente supondría crear nuevos foros políticos globales. Por ello, para completar esta perspectiva, lo que resulta imprescindible es promover una esfera pública global capaz de generar una solidaridad cosmopolita, que se movilice cuando se atente contra los derechos humanos.

Otros proyectos quieren ir bastante más allá, aunque sin proponer en ningún momento la creación de un Estado mundial democrático. Entre ellos cabe situar, por ejemplo, el defendido por un amplio grupo de autores liderado por Held y Archibuggi (2012), quienes consideran que el proyecto de democratización debe ser

multinivel (debe desarrollarse en todos los niveles —local, regional, nacional, supranacional— al mismo tiempo), lo que implica crear instituciones internacionales que funcionen de forma democrática con capacidad para imponer su jurisdicción por encima de los Estados. Para los que adoptan esta visión de la democracia cosmopolita, la globalización actual serviría para impulsar un orden cosmopolita que dé lugar a un sistema de gobernanza mundial de carácter democrático y más justo.

También hay, sin embargo, otros pensadores críticos con estas propuestas, pues identifican la gobernanza global con un sistema de dominación apoyado en el triunfo de la democracia liberal y un orden económico que se promueve desde las propias organizaciones internacionales (FMI, OMC) (Zolo, 2000). Por ello rechazan cualquier institucionalización que intente reproducir el modelo actual y depositan su confianza en la acción de activistas internacionales, o en el diseño de instituciones alternativas, como una cámara de deliberación donde se representen discursos de carácter global (Dryzek, y Niemeyer, 2012).

En el seno de estos debates, muchos autores han mirado a la Unión Europea (UE) para inspirarse y encontrar soluciones para afrontar los retos globales, que necesariamente exigen diseños institucionales complejos que den respuesta al aumento de pluralismo político y de interdependencia. En este sentido, Bohman (2007) señala que la cuestión clave es descartar la conexión constitutiva existente entre soberanía y autodeterminación. En su opinión (Bohman, 2007: 186), la democracia se protege generando procesos deliberativos en instituciones diferentes y superpuestas, lo que ya en parte se está produciendo con el desarrollo de la esfera pública mundial. Pero esto supone aceptar que coexistirán diferentes niveles de ciudadanía sometidos a distintas jurisdicciones. Por eso, para este autor, la UE es un ejemplo de la nueva organización política: un sistema político cuyas instituciones mejoran la democracia interna de los Estados miembros, pero que, a la vez, al interactuar con las instituciones locales y regionales, también se robustece.

3. **¿La UE como respuesta a la globalización? Sobre el permanente déficit democrático del ámbito supranacional**

Con objeto de conseguir una mejor comprensión de estas consideraciones tan abstractas y poder reflexionar sobre la democracia en ámbitos supranacionales, resulta instructivo analizar la naturaleza de la UE y la forma en la que ha evolucionado el debate sobre su legitimidad. Su peculiar naturaleza, dada su estructura multinivel, ejemplifica las dificultades que existen incluso para entender los términos de ese debate, pero también muestra cómo la falta de precisión sobre sus significados convierte la saludable discusión democrática en una crítica que genera un desgaste progresivo. Porque esa estructura multinivel pone de relieve que los criterios de legitimidad se aplican de forma diferente en cada uno de sus niveles, aunque lo que se decide también repercute en los demás. Resulta importante subrayar esto, porque muchas veces no se diferencia entre problemas de legitimidad vinculados al desarrollo de determinadas políticas —lo que también se plantea en términos de legitimidad/ilegitimidad y refleja la politización de un tema—, y los debates que cuestionan de verdad el régimen político (Bellamy y Castiglioni, 2003).

Por ello es necesario comenzar con unas precisiones conceptuales distinguien-

do entre el concepto de legitimidad aplicado al régimen democrático como tal, y el entendido como una propiedad de una organización o el derecho de un actor a actuar en nombre de los ciudadanos (su carácter representativo). Esa confusión a la hora de diferenciar ambos niveles es lo que hace que en la actualidad se hable de deslegitimación, déficit de legitimidad democrática o ilegitimidad de forma indistinta, o que lo que constituye el inevitable debate político democrático se plantee en términos de «crisis de legitimidad», generando un enorme desgaste en nuestras democracias y la consagración de la desconfianza institucional.

Por eso es útil realizar una aclaración conceptual diferenciando (Beetham, 1991) los tres niveles del poder legítimo que se adquiere y ejerce de acuerdo a normas justificables y con un consenso evidente. El primer nivel, es la conformidad con principios morales y políticos específicos, que cuando deja de funcionar debido a cambios en las circunstancias o en las creencias, se traduce en un déficit de legitimidad. El segundo nivel es el referido a su validez legal, que se produce cuando se pone en cuestión su origen o ejercicio, dando lugar a un poder ilegítimo. El tercero, es el consentimiento expresado a través del comportamiento de los ciudadanos, que se altera cuando se multiplican los actos de desobediencia civil, o hay falta de cooperación u oposición militante, dando lugar un proceso de deslegitimación del poder.

En la perspectiva proporcionada por este autor, estos tres niveles deben abordarse conjuntamente, pues todos ellos influyen en el juicio sobre la legitimidad de un sistema político. Por ello considera que no se puede medir la legitimidad solo preguntando a la gente si cree que un régimen político es legítimo, sino que deberían tenerse en cuenta todas sus dimensiones, lo que implica siempre realizar juicios de valor.

Sin embargo, debido sobre todo a la influencia del enfoque institucionalista, el discurso sobre la legitimidad tiende a abordarse desde la teoría de sistemas. Es la conocida distinción de Sharpf (2009) entre legitimidad de resultados (*output legitimacy*) —que se evalúa mediante criterios de eficacia y eficiencia, teniendo en cuenta las demandas e intereses ciudadanos— y legitimidad de origen (*input legitimacy*) —que se preocupa de analizar la calidad democrática del proceso de elaboración de las principales leyes y normas, sobre todo desde la perspectiva del funcionamiento de las instituciones mayoritarias que encarnan la representación electoral—. Pero en el contexto de la complejidad institucional de los sistemas políticos contemporáneos, que refleja el concepto de gobernanza, Schmidt (2013) añadía una tercera dimensión, *throughput legitimacy*, que se fundamenta en la exigencia de eficacia, *accountability* y transparencia de los propios procedimientos de adopción de decisiones, junto a la exigencia de inclusividad y la consulta a los ciudadanos. Esta dimensión es hoy en día especialmente relevante, porque se centra en evaluar las relaciones establecidas entre las instituciones y los actores que interactúan en los procesos implicados en la gobernanza.

Tener en cuenta estas distinciones resulta fundamental para reflexionar sobre la legitimidad de la UE y de nuestros sistemas políticos, pero también sobre el funcionamiento de esa gobernanza global. Nos recuerda la importancia de aclarar y delimitar los presupuestos normativos que determinan tanto nuestro diagnóstico como nuestros juicios de valor. Además, nos ayuda a asumir que puedan existir contradicciones entre estos criterios. En este sentido, se está poniendo de relieve

que, en general, las mejoras institucionales introducidas desde estas perspectivas (más transparencia, más inclusividad o más eficacia) no necesariamente repercuten en una mejora de la percepción de legitimidad de los ciudadanos, salvo cuando los medios insisten en que se ha producido una violación de estos principios y se lleva a cabo una mejora para solucionarlo (Schmidt, 2013). Y esto confirma que son los medios los que hacen que algo sea político para el público general.

Una vez aclarados estos aspectos, podemos volver a abordar el tema de la legitimidad en la Unión Europea. La UE surgió para responder a ciertos retos en un contexto histórico determinado, pero ha seguido su propia evolución, y muchos autores creen que constituye el mejor esfuerzo desarrollado para construir espacios de decisión política más allá del Estado-nación. Sin embargo, también refleja el desacuerdo sobre cuál debe ser el camino a seguir o el modelo en el que inspirarse. Por ello puede aparecer como un régimen inspirador a la hora de pensar la democracia cosmopolita (Bohman, 2003) o como algo tan peculiar que no puede convertirse en modelo de nada (Nicolaidis, 2013). Estas discusiones se reflejan en el permanente debate sobre su «déficit de legitimidad democrático» (Scharpf, 2009; Schmidt, 2006), que muestra discrepancias no solo a la hora de determinar si verdaderamente existe o no ese déficit, sino también al fijar los criterios normativos que deben utilizarse para evaluar su grado de legitimidad. En ese sentido, podemos concluir que hay un discurso mayoritario que certifica ese déficit, pero también muchas disconformidades a la hora de realizar el diagnóstico y proponer estrategias y reformas institucionales para paliarlo.

Desde su creación, la UE ha tenido que hacer frente a las críticas a su falta de legitimidad debido a sus problemas de encaje con los procedimientos democráticos de los Estados miembros y a las peculiaridades de su organización institucional. Como señalaba Follesdal (2015), las críticas iniciales se centraban en cinco puntos: 1. El exceso de poder de los ejecutivos respecto al Parlamento Europeo (PE); 2. El escaso papel otorgado al PE como única institución europea elegida directamente por los ciudadanos; 3. La falta de partidos europeos, que desvirtuaba la verdadera esencia de las elecciones europeas; 4. El alejamiento de los ciudadanos, incapaces de entender la complejidad de las instituciones europeas; y 5. El ser un mero reflejo institucional de una estructura reguladora neoliberal inmune a las preferencias de los votantes.

En general, se ponía en cuestión su carácter democrático por carecer de los requisitos estructurales y sociales en los que se basan las democracias y, sobre todo, por la ausencia de un demos europeo que proporcionara consistencia a sus instituciones y justificara su autoridad.

Este debate fue evolucionando con las transformaciones de la UE, y en él quedó claro también que había que tener en cuenta otras fuentes de legitimidad democrática, aparte del voto ciudadano, como las que proporcionan la eficacia y eficiencia (representada por la Comisión y agencias reguladoras, pues es la razón de que las competencias dejen de ser nacionales), y las que aportan las instituciones intergubernamentales (Consejo de Europa, representación indirecta de los ciudadanos).

Las peculiaridades de la EU, entonces, se reflejan en sus diferentes fuentes de legitimidad institucional, que no son iguales a las de los Estados miembros. Y el debate, especialmente desde la década de los noventa, se centraba en discutir si esto era positivo o no, y de qué manera afectaba a su carácter democrático. Se planteó

entonces lo que algunos autores han denominado «el trilema de la legitimidad» (Höreth 1998), inevitable si se contempla la UE como un sistema multinivel, cuyo carácter democrático provendría de diferentes fuentes. La primera de ellas sería la elección ciudadana. En este sentido, una parte del discurso crítico se ha centrado en la falta de poderes del Parlamento europeo, elegido directamente por los ciudadanos y responsable ante ellos. Por ello, como estrategia para resolver el problema de la legitimidad democrática que esto suponía, se le ha dado más poder (lo que ha sucedido progresivamente, a partir sobre todo de la aprobación del Tratado de Lisboa). La segunda apela a la eficiencia y eficacia a la hora de abordar los problemas que no se pueden resolver en el ámbito nacional (*output legitimacy*). Siguiendo la teoría neofuncionalista de la integración Europea, la persecución de diferentes beneficios sectoriales compartidos promovería el apoyo, siguiendo una justificación utilitarista. Y aquí se situarían las estrategias de relegitimación a través de la incorporación de los grupos de interés a la toma de decisiones de la Comisión, el papel de los comités de expertos y de las consultas. Y, en tercer lugar, la legitimidad vendría dada por el rol que juegan los representantes de los Estados miembros. Desde esta perspectiva, las estructuras existentes y los procesos de gobernanza multinivel se apoyan en la participación de miembros del ejecutivo y los parlamentos nacionales (representantes de sus ciudadanos). Pero la crítica exige que rindan cuentas ante sus electores, que es lo que proporcionaría auténtica legitimidad democrática.

En este contexto, el problema que suscitaba el «trilemma» (Höreth 1998) era que las propuestas de mejora institucional dirigidas a aumentar la legitimidad de cada una de las fuentes tendían a debilitar a las demás, y a acentuar el déficit en un sistema que es multinivel. Las numerosas propuestas que se centraban en profundizar en la reforma federal, creando un sistema de representación ciudadana de dos cámaras con un papel fundamental del Parlamento, con mayor poder legislativo y más control político del ejecutivo, podrían repercutir en las otras dos dimensiones. Por un lado, se complicaría aún más el proceso de toma de decisiones europeo, restándole eficacia y eficiencia, y, por otro, se debilitaría el papel del Consejo de Europa (por tanto, el de los gobiernos nacionales y sus parlamentos). Por su parte, las soluciones que insistían en aumentar la capacidad de decisión de la Comisión y de las agencias reguladoras independientes para aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas europeas, acababan otorgando demasiado peso a los expertos sectoriales y a las organizaciones funcionales de intereses, dando lugar a un modelo tecnocrático que solo cabría justificar en los temas en los que debe dominar el conocimiento de la materia y la resolución de un problema, en detrimento de la rendición de cuentas política (y que se ha puesto aún más en cuestión con la gestión de la crisis económica). Y respecto a las demandas para aumentar el peso de las instituciones que tienen legitimidad directa o indirecta proveniente de los ciudadanos, se traducen en que los Estados miembros deberían tener un papel principal, de ahí la importancia de que sigan adoptándose decisiones consensuadas y se atribuya un mayor papel a los parlamentos nacionales para controlar la gestión europea.

El problema es que dar más peso a unos u otros instrumentos genera desequilibrios en este sistema, que pueden afectar a su legitimidad final. Por eso son muchas las voces que consideran que la UE es un sistema político único, en el que la autoridad está dividida en diferentes niveles de gobernanza que se apoyan en fuentes de legitimidad diversas, pero que no tienen que considerarse menos democráticas. Sin

embargo, a medida que la EU ha adquirido más autoridad respecto a los Estados miembros (debido a que es un proyecto en evolución) se han difuminado las vías de exigencia de responsabilidad, control y rendición de cuentas (lo que resulta especialmente grave en el contexto de la crisis). Y esto vuelve a reforzar la preocupación por la ausencia, tanto de un demos europeo que legitime la aplicación el principio mayoritario, como de estructuras intermedias (partidos europeos, esfera pública europea, grupos de interés de ámbito europeo) que ayuden a gestionar políticamente esa complejidad y la reflejen en alternativas políticas identificables, jugando el papel de mediadores y ayudando a que se politicen.

Lo que se ha hecho es introducir muchos cambios, que han alterado esos equilibrios entre unas y otras instituciones, pero que se han visto cuestionados durante la crisis económica. Como han señalado muchos autores, se ha producido una repolitización de la UE, que vuelve a situar en primer plano la cuestión de su legitimidad. Porque muchos académicos subrayan ya que la gestión de la crisis ha generado una auténtica transformación política de los Estados miembros. Esto pone de relieve la necesidad de revisar la concepción de sistema político multinivel, contemplando todos sus niveles y sus interrelaciones desde la perspectiva de la teoría democrática. Y, como sucede dentro de los propios Estados miembros, el discurso de crisis de la representación en la UE se está traduciendo en una demanda de acercamiento a los ciudadanos: *a*) a través de la revisión de la relación representativa; *b*) reivindicando su participación directa en la esfera pública y en los procesos de toma de decisiones.

4. **Los discursos de gobernanza y participación ciudadana en la UE como instrumentos para mejorar la legitimidad democrática**

Dejando a un lado por el momento esta polémica constante acerca de la legitimidad democrática de la UE, sobre la que existe una abundantísima literatura, lo que podemos destacar es la preocupación por encontrar un vínculo directo de las instituciones con los ciudadanos europeos, que pasa también por crear una verdadera esfera pública europea.

Como relata con todo detalle Saurugger (2010), los círculos académicos y políticos interesados en la gobernanza europea fueron los que desarrollaron la idea de reconectar con la sociedad civil promoviendo un discurso de fomento de la participación ciudadana con objeto de reducir el déficit democrático en la UE. Esto se tradujo en la introducción del término democracia participativa en el artículo 8b del Tratado de Lisboa, que se consideraba serviría para complementar la democracia representativa que articula el sistema político de la UE.

En este sentido, aunque los instrumentos de participación ya existían desde la creación de la Comunidad Europea en los años cincuenta bajo la forma de mecanismos de consulta con grupos de interés privados y públicos, es en el Tratado Constitucional donde se incluyó su primer reconocimiento legal. Fue el resultado de un amplio debate académico e institucional que intentaba incorporar a la sociedad civil organizada europea en los procesos de toma de decisiones, con objeto de hacerlos más transparentes y eficaces, pero también más legítimos. Pero, tras su fracaso, finalmente es en el Tratado de Lisboa (art. 10) donde se reconoce el carácter

representativo de la Unión, a través de la representación ciudadana en el Parlamento Europeo (PE) y la presencia de los Estados miembros en el Consejo Europeo (que responden ante sus parlamentos y sus ciudadanos). Sin embargo, las nuevas transformaciones (incluido el refuerzo del poder del PE) han tenido lugar en el contexto de un nuevo debate sobre la representación política que complica el discurso. La crítica se ha centrado en denunciar la opacidad de la responsabilidad y rendición de cuentas y, sobre todo, en contraponer ideales de democracia directa de los ciudadanos. Esto está sucediendo también dentro de los Estados, pero en el caso del sistema multinivel europeo, el giro hacia el reforzamiento del poder de los ejecutivos (la Comisión, especialmente) ha aumentado la sensación de que existe un déficit de legitimidad democrática.

Las medidas adoptadas para desarrollar una dimensión participativa arrancan con el discurso de gobernanza promovido por la Comisión Europea en la década de los 2000 (Libro Blanco de la Gobernanza, 2001), utilizando para ello las tecnologías digitales. Las TIC eran el instrumento que facilitaba las transformaciones puestas en marcha: mayor transparencia y accesibilidad de la información; desarrollo de una política de comunicación dirigida a potenciar una esfera pública europea; refuerzo de la conexión entre grupos de ciudadanos (mediante proyectos de investigación, actividades conjuntas, foros participativos); formas de consulta para recoger opiniones sobre los borradores legislativos, o puesta en marcha de la ICE (la Iniciativa ciudadana europea).

El Libro Blanco situaba en primer plano la idea de participación de los ciudadanos afectados (*multistakeholder*) como uno de los componentes esenciales de la gobernanza, y en él se realizaban propuestas específicas para abrir el proceso político, hacerlo más inclusivo y someterlo a una mayor rendición de cuentas. Pero esto implicaba introducir un criterio de representación funcional (basada en cuestiones socioeconómicas transterritoriales), que ha acabado promoviendo un sistema de participación basado en la representación de actores sociales en el proceso político, principalmente a través de la extensión de la «consulta tan ampliamente como sea posible sobre las iniciativas de políticas públicas principales» (Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión, COM 2002).

El principal problema con el que se encontró esta estrategia era la ausencia de una esfera pública europea: no existía una sociedad civil consolidada y los medios que informaban sobre Europa tenían una base nacional. Por ello, en paralelo, la UE desarrolló también una nueva y potente política de comunicación dirigida a reducir la brecha existente entre los ciudadanos y las instituciones europeas [Plan D para la democracia, el diálogo y el debate (COM 2005) y Libro Blanco sobre una política europea de comunicación (COM 2006)].

Todos estos esfuerzos han sido positivos, pero no han podido solucionar la cuestión de la legitimidad de la toma de decisiones en la UE (como no lo han hecho en los países en los que se han desarrollado iniciativas similares). Desde un punto de vista político, las apelaciones a la participación ciudadana pueden dar lugar a nuevas tensiones en el equilibrio institucional y, sobre todo, como la crisis ha puesto de manifiesto, entre las legitimidades de los distintos niveles (EU, nacional, e incluso regional, como ha sucedido en España con Cataluña). Y tampoco los mecanismos de la democracia digital van a servir para hacer efectivo el ideal del ciudadano que participa directamente (que tampoco es el ideal en una sociedad pluralista).

El resultado parece ser, hasta ahora, la multiplicación de la acción de los grupos de interés (reflejada en la puesta en marcha y la manera de concebir el Registro de Transparencia aprobado en 2011); sin embargo, la buscada implicación individual de los ciudadanos no organizados es muy limitada (y se refleja en el poco impacto alcanzado todavía de la ICE). Y a la vez, la gestión de la crisis ha aumentado la tendencia de la Comisión a generar procesos de decisión tecnocráticos y negociación intergubernamental sin publicidad.

Lo que trabajos recientes han mostrado es que la puesta en marcha de formas de participación ciudadana directa parecen haber contribuido a consolidar un modelo de representación funcional (Wolf, 2013) en el que algunas organizaciones desempeñan el rol de «ciudadanos comunes» (Bouza, 2015), y que arrojan dudas sobre el papel de la sociedad civil como una fuente adicional para resolver los problemas de la legitimidad en la Unión Europea.

Estas apelaciones a los ciudadanos comunes y, a la vez, la reivindicación del carácter democrático de la intermediación de los grupos de interés, no es algo distinto a lo que está sucediendo en los Estados miembros. Es una tendencia general de las actuales democracias debida a la creciente fragmentación de los temas y a la descentralización del poder. Por eso, aunque pueda tener un impacto distinto en el ámbito europeo, puede alterar el equilibrio entre las distintas fuentes de legitimidad y borrar los esfuerzos para reforzar la representación política siguiendo otras estrategias. Es el caso de las que se centran, por ejemplo, en reforzar el poder de los parlamentos o en politizar la Comisión.

La segunda estrategia desarrollada se dirigía a promover una esfera pública europea a través de distintas acciones, pero en especial a través de una poderosa política de comunicación. Sin embargo, como también han destacado algunos autores (Michailidou y Trenz (2013), la realidad es que el funcionamiento de la EU se parece más al de una «democracia de audiencia», caracterizada por la falta de información, el énfasis en los contenidos emocionales y el acceso desigual a los marcos e interpretaciones favorecidos por los medios de comunicación. En realidad, existen múltiples esferas públicas fragmentadas, y son las nacionales —construidas a través de los medios— las que todavía constituyen la referencia para la mayoría de los ciudadanos. Y a pesar de las esperanzas en que las tecnologías digitales podrían dotar a los ciudadanos de una herramienta para acceder directamente, esto no sucede así (Trenz, 2009).

Por todo ello, resulta fundamental ocuparse del papel de los mediadores, y de las posibilidades reales de que asuman y gestionen la complejidad de sistemas políticos como la UE y las consecuencias que se derivan de ello. Pero lo que está claro es que, por otro lado, aumentar la calidad del debate público implica contar con las nuevas tecnologías digitales.

La politización actual es una oportunidad para replantear la organización institucional y determinar qué voces deben oírse, así como de crear canales institucionalizados de participación (como las consultas). Pero esto debería estar reforzado por la realización de elecciones competitivas que proporcionen una oportunidad institucionalizada de transformación y un interés por los temas europeos que contribuya a llevarlos más allá de la discusión entre élites y a convertirlos en preocupación ciudadana.

5. **Conclusiones: la democracia más allá del Estado-nación**

La crisis económica y política ha transformado la naturaleza del problema y los discursos anteriores en la UE. Como señala Fossum (2016), sigue sin haber acuerdo sobre la naturaleza democrática del déficit democrático. Encontramos diagnósticos muy distintos sobre las causas y el nivel de gobierno que debe decidir, por eso es importante especificar cuál es el tipo de problema. Porque estos pueden ser de tipo institucional (referidos al gobierno de los expertos o de los ejecutivos) o socio-cultural (desconexión con los ciudadanos o ausencia de un demos europeo). Debido a ello, resulta fundamental revisar el proceso a través del cual se representa a los ciudadanos. En este sentido, aunque existe un parlamento europeo, para este autor la clave está en conseguir que los ciudadanos perciban las instituciones como legítimas, haciendo que se vean formando parte de una comunidad en la que sus intereses y puntos de vista están adecuadamente representados y reflejados. Pero este autor también subraya la relevancia de la dimensión emocional-simbólica, que es la que debe ayudar a justificar la existencia de la UE de manera convincente para los ciudadanos, y que no surge del mero ajuste institucional.

En este punto también Weiler (2012) señala que el proyecto de la UE tenía un componente mesiánico, que la convertía en una especie de tierra prometida que ayudaría a resolver los problemas internos de los países miembros y a adaptarse a la globalización. Y esto, en su opinión, ha dejado de ser así, lo que genera esa sensación de crisis de legitimidad que no puede ser resuelta a través de ajustes institucionales. Precisamente, lo que la crisis económica ha puesto de relieve es que el gobierno de la economía que se ha desarrollado parece haber alterado definitivamente el equilibrio institucional alcanzado hasta ahora y debe ser revisado desde la teoría democrática, pero tanto en el nivel europeo como en el de los Estados miembros.

En el sistema multinivel creado, se ha generado una crisis de representación que también ha afectado a la democracia de los Estados Miembros, y que se ha traducido en una reivindicación de mayor participación directa ciudadana en la esfera pública. Como indica Hurrelmann (2007), los sistemas multinivel impulsados por la globalización amenazan con resquebrajar la legitimidad de las instituciones nacionales e internacionales (su aceptabilidad en términos de los estándares normativos democráticos) y también su legitimidad empírica (el apoyo que reciben de la población). Para fijar los nuevos estándares debería tenerse en cuenta de qué manera se conectan en los diferentes niveles y entre las diferentes instituciones. Sin embargo, parece difícil lograr que los ciudadanos asuman esa complejidad.

Por eso, las propuestas para dejar de lado la idea de que los ciudadanos solo pueden ser representados democráticamente por aquellos a los que han elegido, principalmente en una asamblea colectiva, no tienen por qué ser muy populares (Lord y Pollack, 2013). Aunque estén defendiendo algo que ya existe de hecho en las democracias modernas, en las que operan representantes formales y no formales en sus diferentes niveles, no se trata del mismo tipo de representación y sigue siendo importante definir quién es el que tiene derecho a elegir esos representantes y qué decisiones están autorizados a adoptar.

Lo que no cabe asumir es que todos los canales representativos juntos vayan a contribuir a generar una buena representación o incluso un sistema de representación que alcance un cierto equilibrio. La forma de representación más adecuada

será el resultado de una combinación de foros nacionales y supranacionales donde se debatan estas cuestiones, pero que en último término deberán ser legitimadas por procedimientos electorales.

A pesar de sus peculiaridades, dada su especial institucionalización, los problemas de legitimidad que experimenta la UE son entonces perfectamente extrapolables a todas las propuestas que se plantean para hacer más democrática la gobernanza global. Y esta experiencia nos puede servir para rechazar las estrategias que no conducen a ninguna parte, pero también para asumir que los sistemas multinivel requieren diseños complejos de representación que van a suscitar permanentes cuestiones de legitimidad. Lo que habrá que determinar es si es posible asumir esa complejidad o si sus inherentes tensiones originarán nuevos procesos de simplificación.

6. **Referencias bibliográfícas**

ARCHIBUGI, D. y HELD, D. (2012): «La democracia cosmopolita. Caminos y agentes», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 117.

BEETHAM, D. (1991): *The legitimation of power* (Basingstoke: Macmillan)

BELLAMY, R. y CASTIGLIONE, D. (2003): «Legitimizing the EuroPolity and its Regime: The Normative Turn in EU Studies», *European Journal of Political Theory,* 2.

BEXEL, M. (2014): «Global Governance, Legitimacy and (De)Legitimation», *Globalizations*, 11: 3.

BOHMAN, J. (2007): *Democracy across borders. From Dêmos to Dêmoi* (Cambridge: MIT Press).

BOUZA, L. (2015): *Participatory Democracy and Civil Society in the EU* (Basingstoke: Palgrave-MacMillan)

DRYZEK, J.S. y NIEMEYER, S. (2012): *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance* (Oxford: Oxford University Press).

FOLLESDAL, A. (2015): «Legitimacy theories in the EU», ARENA, Working papers 04/15. https: //pdfs.semanticscholar.org/325a/2d0ec8f093008911b3ac4555fba413ca2dce.pdf

FOSSUM, E. (2016): «Democracy and legitimacy in the EU: Challenges and Options», ARENA. Working papers 1/2016. https: //www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2016/wp-1-16.pdf

HABERMAS, J. (2005): «Una constitución política para una sociedad mundial pluralista», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez,* 39.

HÖRETH, M. (1998): «The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy». ZEI Discussion Papers: 1998, C 11.

HURRELMANN, A. (2007): «Multilevel Legitimacy: Concep. Legitimacy Relationsihips between EU and National Democracies», en J. DeBardeleben y A. Hurrelmann (eds.), *Democratic dilemmas of Multilevel Democracy* (Basingstoke: Palgrave-McMillan).

KRÖGER, S. (2016): *Europeanised or European? Representation by Civil Society. Organizations in EU Policy Making* (Colchester: ECPR Press).

LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA [COM (2001) 428 final]. http: //eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Al10109

LIBRO BLANCO SOBRE UNA POLÍTICA EUROPEA DE COMUNICACIÓN [COM (2006) 35 final]. http: //eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Al10105

LORD, C. y POLLACK, J. (2013): «The Pitfalls of Representation as Claims-Making in the European Union», *Journal of Political Integration*, 35(5)

MICHAILIDOU, A. y H.-J. TRENZ (2013): «Mediatized Representative Politics in the European Union: Towards Audience Democracy?» *Journal of European Public Policy*, 20(2).

NICOLAIDIS, K. (2013): «Of Bread, Games and Gladiators. Why Magic Bullets will not Placate EU Citizens and why should we nurture a European Demoicracy Instead». UCL European Institute report. https: //www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/eurozone-crisis

PRINCIPIOS GENERALES Y NORMAS MÍNIMAS PARA LA CONSULTA DE LA COMISIÓN A LAS PARTES INTERESADAS [COM (2002) 74] http: //eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex: 52002DC0704

PLAN D PARA LA DEMOCRACIA, EL DIÁLOGO Y EL DEBATE [COM 2005] 0494 final. http: //eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex: 52005DC0494

RAWLS, J. (2001): *El Derecho de gentes* (Barcelona: Paidós)

SAURUGGER, S. (2010): «The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union», *European Journal of Political Research*, vol. 49 (5).

SAWARD, M. (2010): *The Representative Claim* (Oxford: Oxford University Press)

SCHARPF, F.W. (2009): «Legitimacy in the Multilevel European Polity», *European Political Science Review* 1 (2).

SCHMIDT, V.A. (2013): «Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput», *Political Studies*, vol. 61.

TRENZ, H. J (2009): «Digital Media and the Return of the Representative Public Sphere», ARENA. Working paper, 6, abril. http: //www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2009/WP06_09.pdf www. Arena.uio.no

WEILER, J.H.H. (2012): «Europe in crisis. On "political messianism", "legitimacy" and "the rule of law"», *Singapore Journal f Legal Studies,* diciembre 2012.

ZOLO, D. (2000): *Cosmópolis: perspectiva y riesgo de un gobierno mundial* (Barcelona: Paidós).

PARTE III
EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

CAPÍTULO 8

LA REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA DE UNA DEMOCRACIA EN CRISIS A UNA AUTOCRACIA ELECTORAL

Cecilia Medrano Caviedes

1. **Introducción**

A lo largo de la primera década del siglo XXI Venezuela se embarca en un profundo proceso de transformación política, social y económica sin precedentes que logra impactar no solo su historia republicana sino también influir sobre las dinámicas gubernamentales de otros países de la región latinoamericana e incluso sobre naciones más allá del continente americano. Sin embargo, dicha transformación que comienza a concretarse a partir de 1999, inicia su curso años atrás, durante la década de 1980, cuando ni las estructuras institucionales ni la dirigencia política tradicional pueden resolver el complejo panorama socio-económico y político de un país petrolero en crisis por la merma de petrodólares. El progresivo deterioro de la calidad de vida de los venezolanos tras las fluctuaciones de precio del petróleo, el mal manejo de las cuentas fiscales, la corrupción y el clientelismo llevan a plantear la necesidad de reformar el Estado.

Es a partir de esta crisis cuando se plantea la necesidad de reformar el Estado, pero se avanza muy poco en su diseño hasta el año 1999, cuando una importante reforma constitucional avala la instauración de un nuevo régimen político y de una intensiva reestructuración y reorganización institucional en el país. La reforma del Estado venezolano, bautizada como la «*Revolución Bolivariana*», marca una palmaria línea divisoria con etapas previas y se inicia formalmente con la modificación de la Constitución de la República en 1999 luego de la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de Venezuela en diciembre de 1998. El nuevo régimen político iniciado por este movimiento introduce nuevas ideas sobre el rol del Estado en la vida económica, política y social del país, y en particular, sobre el rol que el Estado debe ejercer sobre la industria extractiva del petróleo y por consiguiente, sobre el manejo de las rentas petroleras. Es así, como a partir de la *Revolución Bolivariana*, se da origen a un nuevo modo de gobernanza y a una nueva estructura de gobierno que logran reformar el Estado durante la primera década del siglo XXI.

La reforma constitucional de 1999 favorece y sustenta la consecutiva concentración de poder en el ejecutivo sobre los demás poderes, la radicalización y polarización política y la necesaria politización de las finanzas públicas. Adicionalmente, la reforma del Estado avanza apoyada en el debilitamiento y destrucción de las estructuras institucionales previas, de los sistemas de control, contrapeso y de rendición de cuentas. Este camino progresivo de ajustes incisivos, convierte al régimen político de Chávez en un régimen híbrido «semi-autocrático» (Corrales y Penfold,

2012), también descrito como una «democracia autoritaria» (Carroll, 2013) o como una «dictadura electoralista» (Mires, 2009).

Este capítulo pretende explorar la impactante transformación del Estado en Venezuela, a partir de las principales reformas que tienen lugar durante el período 1999-2012, que inicia con la reforma constitucional, y que fungen como pilar fundamental del proyecto político de la *Revolución Bolivariana*. El análisis del diseño de la reforma del Estado venezolano se desarrolla a partir de los recursos tangibles e intangibles más importantes a los que recurrió el gobierno para llevar a cabo dicha transformación, y que se pueden examinar y categorizar de acuerdo a los cuatro tipos de instrumentos de políticas que Hood[1] propone: instrumentos de autoridad, de organización, de tesoro y de información.

A continuación se presenta un breve recuento histórico y descriptivo de los antecedentes, la transición y la ejecución de la reforma como movimiento revolucionario que resumen el cambio de rumbo político en el país. Posteriormente el capítulo prosigue con el análisis del diseño de la reforma a partir de los tipos de instrumentos de política más importantes utilizados por el nuevo régimen de gobierno instalado en febrero de 1999. Finalmente, el capítulo cierra con unas conclusiones generales.

2. **La Reforma: antesala, transición y revolución**

La reforma del Estado en Venezuela es de larga data. Luego del boom petrolero de inicios de la década de 1970, el consiguiente colapso de los precios del petróleo sume al país en una debacle económica sin merma que pone en tela de juicio al modelo económico, político y social vigente. El famoso «viernes negro» del 18 de febrero de 1983 en el que se da una estrepitosa devaluación de la moneda venezolana, marca el punto sin retorno de una progresiva erosión del poder adquisitivo del venezolano, las estructuras de clase social y la confianza en el sistema político en general. El modelo político bipartidista o «partidocracia» (Corrales y Penfold, 2012) que se había implantado desde la salida de la dictadura en 1958, conocido como el *Pacto de Punto Fijo* en el que los más importantes partidos políticos se comprometían a alternarse en el poder respetando el ejercicio de poder de turno, atraviesa un cuestionamiento profundo por parte tanto de las élites políticas como de la sociedad en su conjunto (Caballero, 2010).

Revueltas sociales como la del «Caracazo» de 1989, en la que una protesta en los suburbios capitalinos termina desencadenando saqueos masivos a nivel nacional durante al menos tres días, revelan el descontento social y las grietas de un sistema que no logra solventar sus deficiencias. Pocos años después, en 1992 dos intentos fallidos de golpe de Estado vuelven a desnudar la inestabilidad y tensión social y política que atraviesa el país, y más trascendental aún, logran re-situar a los militares en el panorama político de Venezuela (Garcia-Serra, 2001). Uno de los jóvenes militares al frente del movimiento golpista del 92, el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, gana tribuna en la arena política del país con el golpe frustrado de inicio de la década de 1990.

Ya para 1984 se inician discusiones sobre las reformas que se requieren para solventar la situación y el entonces Presidente de la República, Jaime Lusinchi cum-

pliendo con una de sus promesas electorales (Caballero, 2010), formaliza la creación de una «Comisión Presidencial para la Reforma del Estado», la COPRE, que conduce primero a una férrea disputa de poder entre los partidos dominantes en la búsqueda de consensos para definir reformas de variado alcance (Heydra, 2009) y luego a su progresiva fragmentación como estructuras de poder. La COPRE prioriza reformas que profundicen la democracia en los partidos políticos, modificaciones a la ley del sufragio, la elección directa de gobernadores de estados y la creación (y elección directa) de la figura de alcaldes de municipios (Caballero, 2010). Es decir, en buena parte, la reforma busca la descentralización política y una re-dinamización del sistema democrático reinante.

Durante las décadas de 1980 y 1990 se adelantan algunos temerosos y aventurados ajustes, sin embargo estos solo consiguen acentuar la pugna política de fondo que propicia la desintegración de los partidos políticos tradicionales y genera espacios para que nuevas organizaciones políticas participen en la contienda por el poder (Corrales y Penfold, 2012). Por ejemplo, durante el segundo mandato presidencial de Carlos Andrés Pérez, iniciado en 1989, la reforma[2] electoral que permite la elección directa de autoridades locales (gobernadores y alcaldes), altera el equilibrio político que hasta entonces había existido y que se tambaleaba frenéticamente desde hacía al menos una década. Esta reforma reduce significativamente el poder de los partidos políticos de tradición en el interior del país y desencadena un conflicto político que ulteriormente deriva en la destitución del presidente Pérez en 1992 (Heydra, 2009) acentuando aún más el desprestigio del sistema político imperante. Por otra parte, estas reformas no consiguen reestructurar las instituciones gubernamentales lo suficiente como para resolver, o siquiera atender de manera efectiva, las carencias y apremiantes problemas estructurales de un país rentista altamente dependiente de sus recursos naturales.

A partir de 1994 el segundo mandato presidencial de Rafael Caldera se enfoca en estabilizar la economía del país y en alivianar la tensión que aún era latente a lo largo y ancho del país. Para 1998, cuando se acercan nuevos comicios presidenciales, los vientos de cambio son recogidos por Hugo Chávez Frías, quien se postula a la presidencia como candidato alternativo, no afiliado a ninguno de los partidos políticos tradicionales del país, y más aún, como representante de la «antipolítica» (Caballero, 2010) con perfil nacionalista y radical que promete un verdadero cambio de rumbo. Sin embargo y a diferencia de las ansias reformistas que le dieron entrada al panorama político venezolano de finales de los noventa, la propuesta de Chávez no se alinea del todo con las presiones e inquietudes de cambio que venían articulándose previamente, al menos en las esferas políticas anteriores (Caballero, 2010; Heydra, 2009). La *Revolución Bolivariana* que plantea Chávez es un movimiento bastante más tajante en su alineación ideológica nacionalista, que apoyado en las ideas de Bolívar como gran héroe y prócer venezolano, pretende transformar el Estado, a la sociedad toda e incluso al hombre desde su humanidad más recóndita. Como diría oportunamente Carroll (2013, 15), la *Revolución Bolivariana* es «un esfuerzo radical de estilo propio para transformar el Estado y la sociedad en una visión digna de Bolívar, una guía para la democracia, el socialismo y la sabiduría».

Es esta la trayectoria que antecede y gesta la posibilidad de iniciar una serie de cambios institucionales de gran rigor en el país, y es Chávez quien logra finalmente encabezar una reforma profunda del Estado venezolano. Al ser electo en diciembre

de 1998, conquista con rapidez el camino para reformar la constitución de la república y a partir de una nueva Carta Magna el país se embarca en una serie de transformaciones que afectan de manera sustancial su vida política, económica y social durante al menos los tres primeros lustros del siglo XXI.

<T2>*Transición*

En diciembre de 1998, Hugo Chávez, quien hubiera intentado derrocar el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992 por la vía de las armas, es democráticamente electo Presidente de la República de Venezuela. Con su elección y juramentación en febrero de 1999, se reactivan los motores de una reforma que venía gestándose de manera accidentada durante las dos décadas previas.

Chávez lanza su candidatura y gana el trono presidencial con una retórica política nacionalista que se distancia del ordenamiento político e institucional previo, tildado como el de la «Cuarta República», e invita a construir la *Quinta República*. Chávez profiere que Venezuela siendo una nación naturalmente rica en recursos, había sido siempre gobernada por un reducido grupo de privilegiados que en lugar de administrar y redistribuir las riquezas del país, se beneficiaban directa y personalmente de ellas. El sistema predecesor daba vida y beneplácito a la negligencia y al abuso de las élites sobre el pueblo y debía ser desmantelado y sustituido. De esta manera, la propuesta de Chávez se hace de un tono personal que promete suplantar el viejo sistema político por un nuevo orden que renueve la esperanza del cambio en todos los ámbitos y que reivindique al venezolano. El partido político que Chávez lidera en ese entonces, se denomina *Movimiento Quinta República* (MVR) el cual logra acceder al panorama político —junto a otras tantas organizaciones— luego de la apertura democrática generada por las reformas previas y por la desintegración y debilitamiento de los partidos de mayor tradición.

Se justifica entonces, con un proyecto de tales magnitudes, la promoción de un ferviente sentimiento contra el *statu quo* que avale y reclame una profunda reforma institucional, una verdadera remoción de los antiguos pilares que según este discurso, oprimen al pueblo venezolano. De esta manera se acuna la idea de la *Revolución Bolivariana* como el único movimiento capaz de desmantelar los terribles vicios y desmanes de repúblicas predecesoras para darle paso a la construcción de una nueva «geometría de poder» más justa y ecuánime. Este movimiento, pasa posteriormente a arropar la idea del *Socialismo del siglo XXI* como el hilo conductor en la fundación de la *Quinta República*, y el Chavismo se instaura como corriente política que incita, estimula y respalda el derribo de todas las estructuras y barreras previas. Es así como los virajes autoritarios del régimen chavista parecen fáciles de justificar para sus seguidores, si en una especie de «el fin justifica los medios», se considera que hace falta hacerle frente con cierto grado de «mano dura» a la oligarquía todopoderosa si se quiere en efecto recuperar los recursos que han sido indebidamente acaparados (Hausman y Rodríguez, 2014).

Luego de ser electo y juramentado, Chávez consigue apoyo del Tribunal Supremo de Justicia (en ese entonces llamado la Corte Suprema de Justicia), para organizar un referéndum consultivo que reforme la Constitución de la República en vigencia desde 1961. La reforma constitucional forma parte de las promesas políticas

de Chávez durante su campaña como candidato presidencial, y en efecto se erige como el centro de sus esfuerzos durante su primer año de mandato. Modificarla, le garantiza reorganizar el Estado y debilitar aún más la presencia de los viejos partidos políticos aún presentes en las estructuras de poder institucionales (Garcia-Serra, 2001). En efecto, sin la reforma constitucional de 1999, le habría sido seguramente mucho más difícil articular la reforma revolucionaria, la progresiva concentración de poder en su despacho y en el tren ejecutivo por encima de los demás poderes, y el desmantelamiento institucional que logró gradualmente desarrollar a lo largo de su mandato.

Tras la aprobación del referéndum consultivo en abril de 1999, Chávez logra ensamblar una coalición mayoritaria, afín a su movimiento político para organizar la Asamblea Constituyente que prepara la nueva constitución de la República. Con tan solo 53 % de los votos, la coalición del partido gubernamental logra conseguir 123 de los 131 curules, el 93 % de la asamblea constituyente de carácter temporal que reescribiría la Magna Carta (Corrales y Penfold, 2012). Entre los asambleístas elegidos para reformar la constitución se encuentran la entonces esposa de Chávez, su hermano, su jefe de personal, y 20 de sus compañeros y antiguos colegas militares (Garcia-Serra, 2001).

La nueva Constitución es rápidamente confeccionada y está lista en diciembre de 1999. Adicionalmente y siguiendo la corriente *anti status-quo*, Chávez promueve la idea de disolver las figuras del Congreso y de la entonces Corte Suprema de Justicia (Garcia-Serra, 2001) como pasos fundamentales en la consolidación de una reforma rigorosa. Así, al ser formalmente sancionada la nueva Constitución se organizan nuevas elecciones para renovar todos los poderes públicos del Estado, incluyendo el del mismo Presidente de la República. En junio del año 2000, Hugo Chávez gana su primera reelección para el cargo de Presidente de la República con un renovado ordenamiento jurídico que a partir de entonces le garantiza un período de mandato más extenso (el mandato presidencial pasa de 5 a 6 años consecutivos), mayores atribuciones y poderes presidenciales, y la posibilidad de la reelección inmediata (que en la Constitución de 1961 era solo posible luego de 10 años fuera del ejercicio presidencial).

De esta manera, Chávez comienza su período presidencial en 1999 con una expectativa inicial de permanecer en el ejercicio de poder hasta febrero de 2004, y en menos de un año ejerciendo el cargo, y apoyándose en la reforma constitucional, logra asegurarse una estadía de al menos tres años adicionales hasta febrero de 2007 con posibilidades de reelección inmediata para el período 2007-2013, que en efecto consigue en diciembre de 2006. Además, posteriormente en el año 2009, Chávez logra a través de una enmienda constitucional, la posibilidad de ser reelegido indefinidamente, victoria con la que nuevamente se postula como candidato presidencial para el período 2013-2019 y gana su última reelección en octubre de 2012 luego de permanecer 14 años ininterrumpidos en el poder.

La nueva Constitución de 1999 oficialmente introduce un nuevo régimen político en Venezuela y más importante aún, logra implantar una llave maestra que permitirá seguir moldeando todas las transformaciones institucionales que se gestarán en los años venideros. Inclusive el nombre de la República es modificado imprimiéndole una nueva orientación de base apegado al proyecto revolucionario y a los ideales de Bolívar; la República de Venezuela pasa formalmente a llamarse *Repúbli-*

ca Bolivariana de Venezuela a partir de diciembre de 1999, con lo que simbólicamente se demarca el nacimiento de una nueva nación, tal y como el proyecto Chavista lo plantea inicialmente.

La nueva carta magna consiente la centralización de poder en el ejecutivo al fortalecer aún más los poderes presidenciales y respaldar el establecimiento de un régimen político hegemónico. El presidente puede así activar referendos de cualquier tipo sin necesidad de autorizaciones del poder legislativo, nombrar al vicepresidente ejecutivo, disolver la Asamblea Nacional bajo ciertas circunstancias y tener control absoluto sobre las promociones dentro de las fuerzas armadas del país.[3] Además, el congreso bicameral es reestructurado, eliminando el Senado y creando una organización parlamentaria unicameral con un nuevo sistema de representación federal y contrapesos mermados.

Adicionalmente, la nueva constitución le garantiza al presidente de turno, la posibilidad de solicitar poderes habilitantes para legislar directamente y con potestades plenipotenciarias sobre cualquier área o materia sin la evaluación, debate y aprobación previa del cuerpo legislativo. Esta figura, la de habilitar al presidente con poderes legislativos, existía en la constitución de 1961 únicamente para legislar en materia económica y bajo estrictas condiciones y delimitadas extensiones de tiempo. En efecto, el antiguo Congreso venezolano había concedido poderes habilitantes en cinco oportunidades a cinco figuras presidenciales diferentes a lo largo de 38 años, desde 1961 hasta 1999 (Garcia-Serra, 2001). En contraste, a Chávez se le conceden en total 4 leyes habilitantes[4] en sus 14 años de mandato de 1999 a 2013, atribuyéndole por amplios períodos de tiempo, poderes de «individuo-parlamento» (Zamora, 2012) a su figura presidencial. Las dos primeras habilitantes, le son conferidas en años consecutivos al inicio de su gestión, en abril de 1999 y en junio de 2000, lo cual Chávez cataloga como necesarias en un principio para la «transición» y posteriormente para iniciar la «revolución» respectivamente (Garcia-Serra, 2001).

Por otra parte, la reforma constitucional de 1999 introduce nuevas concepciones sobre el rol del Estado en el manejo de la renta petrolera, fuente esencial de la riqueza del país desde comienzos del siglo XX. Al llegar Chávez al poder se plantea una ruptura con los esquemas previos del uso y dependencia de la renta petrolera y se propone lograr que la misma sea propiedad real del pueblo, del colectivo, y no un enclave del poder político. Sin embargo, la promesa de acercar la renta petrolera al ciudadano no se plantea a partir de una distribución directa de la misma como ocurre en otros países petroleros, sino de una manera indirecta, con dádivas, beneficios y proyectos sociales administrados directamente por parte de la petrolera estatal pero siguiendo las órdenes del ejecutivo. En esencia, el paradigma precedente de «sembrar el petróleo»[5] que domina la burocracia institucional del país durante múltiples gobiernos anteriores, es sustituido por un sistema profundamente centralizado de distribución directa de la renta petrolera (Ochoa, 2008).

Con la reforma constitucional y las dos primeras habilitantes, gran parte de la transformación institucional inicial del país es configurada, pero más importante aún, a partir de estos instrumentos, se crea el vehículo que posibilita proseguir con la reforma del Estado frente a menos obstáculos institucionales y con mayores libertades. Sin ellos, la reforma del Estado hubiera probablemente tenido que sortear mayores trabas tanto institucionales como de actores políticos para su desarrollo.

<T2>Revolución

Era de esperarse que la acelerada y abrupta cantidad de cambios de gran trascendencia para la nación desataran altos niveles de resistencia y oposición. Los primeros años del mandato presidencial de Chávez se caracterizan por un elevado nivel de conflictividad político y tensión social. En abril de 2002 se da un intento fallido de golpe de Estado al que le siguen numerosas huelgas y paralizaciones sectoriales. Entre ellas, la más importante es la huelga a nivel nacional que tiene lugar entre diciembre de 2002 y enero de 2003. Este paro incluye la inmovilización de un enclave fundamental de la economía venezolana, la industria nacional de petróleo a través de su eje y cabeza operativa: Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Los severos impactos económicos de este período y el rigor socio-político de la huelga nacional, lejos de propiciar un retroceso o rectificación de algunas de las reformas revolucionarias, o de suavizar tensiones a partir de diálogos o consensos, se convierten en la excusa perfecta para radicalizar la *Revolución Bolivariana* (Martínez Meucci, 2012). Chávez decide cerrar filas y endurecer su postura política, y en febrero de 2003 instaura un férreo control cambiario y toma control absoluto sobre la industria nacional de petróleo. Alrededor del 60 % de la fuerza laboral de PDVSA y toda su Junta Directiva son despedidos y reemplazados por trabajadores leales al proyecto «Chavista» revolucionario (Corrales y Penfold, 2012).

Con este movimiento, Chávez conquista un bastión fundamental para su estrategia política: el control y la discrecionalidad total sobre la fuente de ingresos más importante del país, la renta petrolera. Con ella, financiará sin restricciones ni controles de ningún tipo todas sus estrategias políticas a nivel doméstico e internacional, incluyendo la promoción y financiamiento de alianzas de cooperación y grandes proyectos de desarrollo, así como la exclusión y abatimiento de la participación opositora. De esta manera, la renta petrolera se convierte en el instrumento del tesoro más importante en la configuración de la reforma del Estado venezolano.

Dados los hechos, el 2003 marca un importante punto de quiebre en la evolución de la reforma del Estado al radicalizarse el proyecto revolucionario en respuesta a la conflictividad e inestabilidad desencadenadas durante los primeros años de reformas (Martínez Meucci, 2012). La polarización política se erige como un artefacto de Estado (Corrales, 2014) basado en castigos y recompensas a distintos niveles y a través de diversos mecanismos que prácticamente anulan la cooperación entre actores políticos y aumentan los riesgos y recompensas asociados a detentar o no posiciones de poder (Monaldi y Penfold, 2014). Es así como, a partir de este momento, se inicia un proceso de depuración de las instituciones públicas a través de un sistema de monitoreo constante sobre funcionarios públicos, partidos políticos, etc. Las instituciones pasan a ser «rojas, rojitas» como el color de la revolución, así como los logos, campañas, discursos y la dinámica gubernamental en general.

Luego de superada la huelga nacional y el golpe frustrado, la oposición busca derrocar a Hugo Chávez a través de un referéndum revocatorio que intenta concretarse durante el año 2003 pero que termina postergándose hasta agosto de 2004. La amenaza de este revocatorio consultivo toma lugar en un momento en que la popularidad y la aceptación política de Chávez se encuentran muy deterioradas, incluso entre sus propios círculos, forzándolo a diseñar tácticas y alternativas políticas de rápido y trascendental impacto que resultan en mayores maniobras de reorganiza-

ción institucional y en una inyección abismal de recursos petroleros en gasto público corriente. Es en este momento, y no antes, que se crean una serie de programas sociales operados en paralelo a las instituciones formales y por fuera del presupuesto nacional llamados *Misiones*. El despliegue de gasto público a través de las *Misiones* y otros programas recién creados —alrededor de 5.000 millones de dólares solo a través de PDVSA entre 2003 y 2004 (PDVSA, 2015, 92)— logra con éxito recuperar el apoyo político de Chávez quien resulta triunfante del referéndum revocatorio en agosto de 2004; sin embargo, la estrategia utilizada para lograr esta victoria se instaura como parte del nuevo estilo de gobernanza y sigue impulsando la reforma del Estado en los años venideros. Esto es, el paralelismo institucional, la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y la constante reforma y reorganización de instituciones, normas, leyes, etc. Chávez recurre incansablemente a la modificación de las reglas del juego, al desmantelamiento y reinvención de formas, organizaciones y pericias que le ayuden a consolidar su proyecto.

Adicionalmente, la nueva república y la nueva geometría de poder prometen un nuevo sistema democrático basado en la participación activa del pueblo («democracia participativa») más allá de su mera representación («democracia representativa»). El nuevo texto constitucional de 1999 introduce la idea de la democracia participativa en lugar de la representativa, pero no habla de socialismo ni de autogobiernos comunales. La idea de cambiar el sistema socio-político de base va configurándose paulatinamente y los procesos de cambio y ajuste conllevan a la creación de las comunas, como células sociales en las que la afiliación social se gesta a partir de la historia y el bagaje cultural compartido, y se articulan para practicar el autogobierno a nivel local. En el año 2001 se crean las figuras de consejos comunales como unidades de gestión de las bases populares, pero no es sino hasta el 2010 que se crea la Ley Orgánica de las Comunas y el gobierno se plantea como meta la de estimular la asociación de al menos 3000 comunas para el 2019, que representan alrededor del 70 % de la población.[6]

Otro importante aspecto de la transformación del Estado en Venezuela, es el surgimiento de nuevos valores políticos que afianzan el control del Estado en las actividades políticas, económicas y sociales del país (López Maya en González, 2013). La idea de desarrollar un socialismo de avanzada, oficialmente denominado *Socialismo del siglo XXI*, legitima, en tanto propuesta gubernamental introducida en enero de 2007, la transición de un Estado regulador y dadivoso a un Estado omnipresente en asuntos económicos y autoritario en todas las esferas del desarrollo y desenvolvimiento de la República. Es así como, a partir de 2007, se instaura y avala en el país, la potestad del Estado de regir todos los controles que le resulten necesarios y pertinentes: expropiaciones, confiscaciones y nuevos controles siguen a la instauración del nuevo rumbo político que asume el país a partir de entonces (Virtuoso, 2015). Ejemplos emblemáticos son las nacionalizaciones de empresas de electricidad (Electricidad de Caracas), de telefonía (Cantv, Movilnet), de lácteos (Los Andes), hotelería (Hotel Hilton de Caracas y de Margarita), cementeras (Cemex, Lafarge, Holcim), siderúrgicas (Sidor, Sidetur), supermercados (Cada, Éxito), Bancos (Banco de Venezuela), entre muchas otras.[7] También se expropian terrenos, edificaciones residenciales, así como empresas de transporte, aluminio, cerámicas, seguros, centros comerciales, envasadoras, joyerías, etc. Igualmente, a partir de poderes habilitantes otorgados al presidente en 2010, se instauran nuevos controles de pre-

cios al consumidor, regulaciones a precios de viviendas, controles sobre el arrendamiento de la propiedad privada y sobre la tenencia de tierras, entre otras tantas nuevas regulaciones estatales.

3. **El diseño de la reforma del Estado**

Para configurar la reforma del Estado el gobierno de Chávez recurre a una serie de recursos tangibles e intangibles que pueden ser estudiados según su tipo y naturaleza. Estos recursos corresponden a instrumentos de políticas públicas que pueden ser clasificados en cuatro grandes categorías, según lo propone Christopher Hood en 1986: instrumentos de autoridad (*Authority*), instrumentos de organización (*Organization*), instrumentos del tesoro (*Treasure*) e instrumentos de información y comunicación (*Nodality*). Estas cuatro categorías constituyen el núcleo del diseño de políticas a través del cual se materializan ideas de reformas y reorganizaciones institucionales en general (Howlett, 2011). En efecto, la reforma del Estado venezolano se configura a partir de una combinación de instrumentos que pueden clasificarse en estas categorías propuestas por Hood.

Entre los recursos tangibles utilizados, destacan los mecanismos de gasto público desplegados, mientras que en cuanto a los intangibles, sobresaltan el uso, abuso y desuso de instituciones (Corrales, 2008). Por ejemplo, el uso deliberado de la polarización política, el clientelismo, favoritismo, la corrupción e impunidad asegurada a simpatizantes son estrategias frecuentes utilizadas por el gobierno de Chávez para forjar y mantener alianzas y prevenir la deserción política (Corrales, 2014). Igualmente, el gobierno de Chávez recurre ampliamente a la discriminación contra opositores, a través de la restricción a puestos de trabajo en el sector público,[8] al acceso a servicios públicos y programas sociales, al crédito o financiamiento público e incluso al acceso a becas educativas y a divisas para importaciones y turismo como mecanismos de retaliación política o como amenazas a la deserción, además de la persecución política, inhabilitación de dirigentes políticos, etc. Sin embargo, las estrategias discriminatorias de castigo a disidentes y recompensa a simpatizantes, solo son posibles a partir de la ruptura de la autonomía de las instituciones públicas que se lleva a cabo con el uso de instrumentos de autoridad y organizacionales como se discutirá seguidamente.

El gobierno de Chávez utiliza recursos políticos tangibles e intangibles también a nivel internacional para construir coaliciones y alcanzar legitimidad política. Con el libre acceso y control de los recursos petroleros (instrumentos del tesoro), se financian innumerables acuerdos de cooperación y desarrollo con distintas naciones, así como también se inician importantes proyectos comerciales en la región latinoamericana. Venezuela se convierte en cuestión de unos pocos años, especialmente entre 2003 y 2010, en un país con incontables programas de ayuda internacional, múltiples tratados de cooperación bilateral y multinacional y con una inmensa lista de programas sociales tanto a nivel doméstico como extranjero, gran parte financiado con recursos petroleros a los que tiene libre acceso y potestad para decidir sobre su uso y destino.

A continuación se presenta un análisis que pretende reunir y clasificar los instrumentos más importantes y sobresalientes utilizados por el gobierno de Chávez

para llevar a cabo la reforma del Estado venezolano.

4. **Instrumentos de Autoridad**

Gran parte de la reforma del Estado se abre paso a partir de la utilización de instrumentos de autoridad como lo son los poderes legales. Este tipo de instrumentos, son básicos en procesos reformistas como el proyecto revolucionario impulsado por Chávez porque reformulan las bases jurídicas, las normativas y las reglas del juego aplicables a cualquier tipo de proceso, institución, regulación, etc. Por lo general se acompañan de manera simbiótica con ajustes y cambios organizacionales que permitan la puesta en marcha de las decisiones tomadas y las modificaciones legales sancionadas. De hecho, muchas enmiendas y/o reformas legales requieren de reestructuraciones o transformaciones organizacionales en paralelo para poder ser ejecutables o para procurar obtener el efecto buscado.

Entre los instrumentos de autoridad de mayor trascendencia están, sin lugar a dudas, la reforma constitucional de 1999 y su posterior enmienda en 2009 que permiten la concentración de poder en el ejecutivo y la perpetuación del ejercicio de poder por parte del presidente de turno. Además, estas reformas no solo garantizan una reestructuración de fondo de las dinámicas políticas, sociales y económicas del país, sino que también introducen elementos para futuros y subsecuentes modificaciones, como lo es la posibilidad de obtener leyes habilitantes de amplio rango y por largos períodos de tiempo para que el ejecutivo legisle sin los controles y mecanismos establecidos normalmente por el poder legislativo.

En así como Chávez logra obtener cuatro leyes habilitantes que le conceden un período total de 54 meses o cuatro años y medio para promover la reforma y sanción de un total de 235 leyes (solo entre 1999 y 2010) sin la necesidad del escrutinio, debate y autorización por parte de la Asamblea Nacional. A través de estas habilitantes, Chávez sanciona leyes fundamentales para su proyecto revolucionario como lo son la reforma de la ley de hidrocarburos que le otorgará mayor control y participación sobre la industria petrolera y sus frutos; reformas al régimen fiscal de la nación, al fondo de estabilización macroeconómica, a la organización de la administración central, entre otras; así como la creación de nuevas organizaciones gubernamentales necesarias para la nueva «geometría de poder», nuevas regulaciones y controles sobre la vida económica del país, la ordenación territorial, etc.

Asimismo, a partir de 1999 se reforman, derogan y crean numerosas leyes orgánicas, decretos-leyes, regulaciones y normativas en diversos sectores de políticas públicas. Son esenciales las nuevas leyes sobre el régimen fiscal, las numerosas reformas al marco legal de la autoridad monetaria de la nación, la nueva legislación sobre el sector de hidrocarburos, nuevas leyes para los sectores de telecomunicaciones, la ley electoral, de ambiente, trabajo, educación, etc.

Por ejemplo, en 2001[9] comienza la primera de numerosas reformas al marco regulatorio del Banco Central de Venezuela (BCV) que permiten al ejecutivo acceder a instrumentos del tesoro (examinado a continuación) para maniobrar de manera amplia, las finanzas públicas de la nación según dicten las necesidades de la revolución en marcha. Desde su primera reforma en el 2001 y hasta el 2015, el marco regulatorio del BCV es modificado siete veces.[10] Cada modificación se apoya

en enmiendas previas para avanzar en la distensión de limitaciones o trabas al manejo y acceso a instrumentos del tesoro; o dicho de otra manera, con cada nueva modificación se libera más la manipulación de las finanzas públicas por parte del ejecutivo, se centraliza más la toma de decisiones, y se limitan más los mecanismos de rendición de cuentas.

Lo mismo ocurre con el marco regulatorio del régimen fiscal, cuya ley principal, la Ley Orgánica para la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), es reformada 16 veces desde que se promulga en el año 2000 y hasta el año 2014, según lo contabiliza la organización no-gubernamental Transparencia Venezuela en un reporte realizado en mayo de 2016 (Transparencia Venezuela, 2016). Adicionalmente y para renovar a cabalidad el régimen fiscal del país, luego de sancionar la LOAFSP en el 2000, se aprueban nuevas leyes para los sistemas presupuestarios, de contabilidad, de tesorería y de crédito público, así como se introducen nuevos mecanismos de planificación y gestión fiscal con la creación de figuras como el presupuesto plurianual, el fondo de ahorro intergeneracional y el fondo de estabilización macroeconómica.[11]

Igualmente, el régimen híbrido de Chávez se caracteriza por combinar mecanismos legales e ilegales que socavan el sistema de controles y balances sobre el ejercicio de poder (Corrales y Penfold, 2012). Por ejemplo, luego de la creación de la figura del presupuesto plurianual como parte de la renovación del régimen fiscal diseñada en 2001, la preparación y empleo de este mecanismo de control sobre las finanzas públicas es consecutivamente pospuesto bajo el argumento de requerir un *vacatio legis*[12] para su aplicación efectiva (Transparencia Venezuela, 2016). Con este tipo de maniobras, la *Revolución Bolivariana* combina la configuración de una sólida base legal que le brinde legitimidad a su profundo reordenamiento estructural mientras idea artificios para sortear la aplicación cabal de las mismas normas que crea y asienta los mecanismos para prevenir o restringir el escrutinio sobre las nuevas dinámicas gubernamentales.

En general, los 14 años del mandato de Chávez se caracterizan por una continua necesidad de transformación, desmantelamiento y/o creación de nuevas reglas, normas, organizaciones e instituciones formales e informales requiriendo la utilización constante de instrumentos de autoridad para lograrlo y normalmente acompañados de instrumentos de organización para ejecutar cabalmente los cambios buscados. Lo mismo ocurre con la continua rotación y reforma del gabinete gubernamental de Chávez, que con frecuencia enroca y alterna a sus ministros, directores, embajadores en el extranjero, etc. Así, quien es asignado como vicepresidente ejecutivo puede luego desempeñar el cargo de ministro, ser elegido gobernador de un estado o presidente de la Asamblea Nacional; los ministros son rotados entre distintos ministerios con frecuencia o asignados a televisoras del Estado, instituciones gubernamentales, comisiones especializadas, etc. Por citar algunos ejemplos:

• Nelson Merentes es asignado al Ministerio de Economía y Finanzas de 2001 a 2002 y luego de 2004 a 2007, al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias de 2002 a 2003, en la presidencia del Banco de Desarrollo, BANDES en 2003 y en la presidencia del BCV a partir de 2009.

• Diosdado Cabello es asignado al despacho de la presidencia en 2001, vicepresidente en 2002, como ministro de Interior y Justicia de 2002 a 2003, ministro de

Infraestructura en 2003 y 2009, es gobernador del Estado Miranda de 2004 a 2008, y presidente de la Asamblea Nacional de 2012 a 2016.

• Jessie Chacón es ministro de Interior y Justicia en 2004 y 2007, ministro de la Oficina del presidente en 2008, ministro de Comunicaciones e Información de 2008 a 2009, ministro de Ciencia y Tecnología en 2009.

• Andrés Izarra es asignado ministro de Comunicación e Información de 2004 a 2005 y 2008 y presidente de Telesur en 2005.

• Elías Jaua es asignado secretario de la Presidencia en 2001, ministro de Agricultura de 2006 a 2010 y en 2012, vicepresidente de 2010 a 2012.

• Lucas Rincón es asignado al Ministerio de Defensa en 2002, Ministerio de Interior y Justicia de 2003 a 2006 y embajador de Venezuela en Portugal en 2006.

• José Vicente Rangel es asignado ministro de Relaciones Exteriores de 1999 a 2001, ministro de Defensa de 2001 a 2002, vicepresidente de 2002 a 2007.

La persistente tarea de reformular lo previo y lo recién creado hacen ver a la *Revolución Bolivariana* como un proyecto en constante adaptación y reinvención; un movimiento inacabable, vacilante e incapaz de generar equilibrios de largo plazo (Medrano Caviedes, 2015). En esencia, la revolución como estrategia de reforma del Estado pareciera ejecutarse bajo una premisa de inestabilidad sostenida y de permuta continua. El discurso político detrás de las incontables modificaciones de forma y de fondo, argumentan la perenne necesidad de fortalecer y proteger la revolución de la apremiante amenaza que representan sus numerosos enemigos.

Adicionalmente, la constante reforma de leyes y reglas del juego se utiliza como estrategia para vulnerar la autonomía de las instituciones y para interrumpir la formación de vínculos inter-temporales entre hacedores de políticas, funcionarios, etc. El flujo permanente de nuevas normas genera niveles de incertidumbre e inestabilidad institucional que facilitan la recurrencia de modificaciones a las reglas del juego e impiden o al menos entorpecen la posibilidad de formar alianzas obstructivas por parte de potenciales disidentes (Monaldi *et al.*, 2005). Por otra parte, según lo plantea Morales (2010) el modelo rentista, base del Estado venezolano, no solo se asienta en la extracción masiva de la renta petrolera, sino que también se sirve de generar incertidumbre e inseguridad legal tras modificar continuamente el marco regulatorio de referencia; por lo que, pudiera decirse, que la *Revolución Bolivariana* afianza la naturaleza rentista del país valiéndose de la inestabilidad que genera la continua utilización de instrumentos de autoridad y de organización para modificar las reglas del juego.

5. **Instrumentos de organización**

Tal y como fue discutido previamente, muchas de las reformas legales de las que se vale la *Revolución Bolivariana* para desmantelar el orden jurídico y el marco regulatorio previo, deben ser acompañadas de continuas transformaciones organizacionales y permutas institucionales. Así, la persistente modificación de estructuras gubernamentales forma parte del diseño de la reforma del Estado de comienzos de siglo. En general, la *Revolución Bolivariana* se caracteriza por la continua e incesante modificación de su estructura organizacional, creando o fusionando ministe-

rios (en el 2000 existen 21 ministerios y para el 2014 ya son más de 30 junto a más de 100 viceministerios [Peñaloza 2014, 6]), nuevas agencias especializadas, instituciones, fondos, comisiones especiales transitorias, permanentes, etc., así como la erradicación de estructuras previas, su fusión, separación o reorganización. Pudiera decirse que esta constante permuta organizacional es una herramienta más para quebrantar el tejido institucional, desarticular el establecimiento de vínculos y jerarquías y profundizar la centralización de decisiones en el poder ejecutivo.

En particular, un pilar fundamental de la reforma del Estado lo constituye la configuración de un nuevo ordenamiento para las finanzas públicas: una nueva arquitectura financiera. El reordenamiento del sistema de las finanzas públicas y el control sobre la renta petrolera son piezas claves para garantizar el acceso irrestricto, centralizado y a discreción de los recursos financieros, o instrumentos del tesoro, que dan sustento al proyecto revolucionario.

A partir del uso extensivo de los instrumentos de autoridad que se mencionaron previamente, se inicia el diseño de la nueva arquitectura financiera: la reforma constitucional de 1999 introduce una modificación profunda del régimen fiscal que permite su reordenamiento organizacional y las numerosas modificaciones al marco legal de la máxima entidad monetaria del país, el BCV, complementan la flexibilización del sistema de finanzas públicas. Además, el gobierno crea instituciones afines a sus necesidades de control y canalización de recursos del tesoro, como lo son un banco de desarrollo, el BANDES,[13] creado vía ley habilitante, una comisión administradora de divisas —no afiliada al BCV-CADIVI[14] (actualmente denominada CENCOEX)—, y un banco del Estado, el Banco del Tesoro.[15] Cada una de estas instituciones creadas en 2001, 2003 y 2005 respectivamente, corresponden a instrumentos de organización utilizados y gerenciados por el ejecutivo (todos adscritos al Ministerio de Economía y Finanzas) para movilizar instrumentos del tesoro.

El reordenamiento del sistema de finanzas públicas, iniciado a partir de la nueva Carta Magna, centraliza funciones administrativas y gerenciales con la nueva LOAFSP, sancionada en septiembre de 2000, para agrupar y armonizar la regulación de todos los subsistemas fiscales. Adicionalmente, el ministerio con materia en economía y finanzas pasa a ser la entidad rectora encargada de controlar, coordinar y supervisar el funcionamiento y operatividad de las distintas piezas y subsistemas fiscales (Badell y Grau, 2011; Vera Colina, Finol Romero y Urdaneta, 2009). De esta manera, el nuevo régimen fiscal se consolida con un esquema centralizado a nivel administrativo con un solo órgano rector, y descentralizado a nivel operativo (Paredes, 2006).

En paralelo y como se mencionó previamente, en el año 2001[16] comienza la primera de numerosas reformas del BCV que permitirán al ejecutivo no solo a acceder a instrumentos del tesoro con mayor facilidad sino reorganizar la estructura interna de la entidad para afianzar el control sobre la misma. El BCV, máxima autoridad monetaria del país, obtiene rango constitucional con la reforma de la Constitución de 1999, quedando formalmente definido como una entidad que goza de autonomía técnica, funcional y financiera para llevar a cabo sus funciones dentro del sector público (Badell y Grau, 1999; Martínez Dalmau, 2002; Vera Colina, Finol Romero y Urdaneta, 2009); sin embargo, la reforma del 2001 reorganiza la estructura interna de la entidad, reemplazando la Asamblea General por una Junta Directiva en la que el Presidente de la República puede nombrar a 5 de los 7 direc-

tores en funciones. De esta manera, la injerencia del ejecutivo se amplifica de manera trascendental en las decisiones de la entidad monetaria.

El diseño organizacional que complementa estas modificaciones legales se logra primeramente a partir de la reorganización del sector de hidrocarburos y posteriormente con la toma de control sobre la petrolera nacional, PDVSA. Con estas reestructuraciones el gobierno consolida el control sobre los fondos que alimentan el renovado régimen fiscal. Considerando además el boom petrolero de los años 2003-2008, el acceso directo e incuestionado a la renta petrolera aseguran el financiamiento prácticamente ilimitado de la revolución.

La reforma a la antigua Ley de Hidrocarburos (vigente desde 1941), con la que el gobierno reorganiza la dinámica del sector extractivo, incrementa su intervención directa en la toma de decisiones y le asegura una mayor participación en el sector de hidrocarburos. En términos organizacionales, esta reforma implica la nacionalización de los antiguos convenios operativos (hechos con empresas trasnacionales) y la consiguiente creación de las llamadas «empresas mixtas» en las que el Estado participa con al menos 51 % del capital accionario en todas las actividades primarias (exploración, explotación de petróleo). Así, más allá del impacto fiscal que esta reforma pueda haberle significado al gobierno, el nuevo marco regulatorio incrementa el control del ejecutivo sobre el sector y limita la capacidad de negociación de PDVSA desde los inicios del proyecto revolucionario (léase: antes de tomar control sobre PDVSA) (Núñez y Pagliacci, 2007); lo que también disminuye los espacios y los actores a participar en la toma de decisiones sobre el sector extractivo.

Luego, la toma de PDVSA representa un instrumento clave en la configuración de la nueva arquitectura financiera que dará sustento al proyecto revolucionario tanto en el ámbito de las finanzas públicas como en el del sector de hidrocarburos. Ejercer el control absoluto sobre la estatal petrolera le consagra al ejecutivo, potestad sobre aspectos gerenciales y administrativos en la conducción de la empresa. Más aún tomando en cuenta que durante el período 2003-2012, el presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, también funge simultáneamente como ministro de energía y petróleo (actualmente llamado Ministerio del Poder Popular para el Petróleo y Minas). De esta manera, las estrategias de endeudamiento e inversión de PDVSA pasan a ser decididas directamente por el ejecutivo en alineación directa con los objetivos y metas del gobierno revolucionario (Balza y Espinasa, 2015). Además, la empresa es forzada a participar en convenios de cooperación bilateral, vendiendo petróleo a precios inferiores a los del mercado internacional, a crédito con condiciones preferenciales o a cambio de otros bienes y servicios según lo negocie el gobierno en su búsqueda de alianzas políticas extranjeras. Tal es el caso de acuerdos como Petrocaribe, el Fondo Chino, los convenios con Cuba, etc. PDVSA también es forzada a participar en otro tipo de actividades ajenas a su naturaleza a nivel doméstico (turismo, deporte, cultura, distribución de alimentos, etc.), y a ejecutar directamente funciones de gasto público según las directrices del gobierno central, como las múltiples *Misiones* creadas por el gobierno desde el 2003. Así a través del control de PDVSA se desarrolla un centralismo indirecto en el manejo de las finanzas públicas (Aponte Blank, 2010), y la petrolera nacional se convierte en una mezcla de corporación de desarrollo y en una herramienta partidista clientelar (Manzano *et al.,* 2012).

6. **Instrumentos del tesoro**

En cuanto a los instrumentos del tesoro utilizados para llevar a cabo la reforma del Estado, el principal instrumento lo constituye la renta petrolera; es esta la mayor fuente de financiamiento y de sustento real para desarrollar todo el ensamblaje político e institucional de la *Revolución Bolivariana* y del *Socialismo del siglo XXI*. En segundo lugar están los diferenciales cambiarios resultantes del sistema de control de cambios puesto en marcha desde 2003 (que también derivan fundamentalmente de la renta petrolera) y son encauzados por CADIVI (actualmente CENCOEX), y por último se encuentran los impuestos recaudados por la autoridad fiscal de la nación que son canalizados por vías presupuestarias o extrapresupuestarias.

La combinación de instrumentos de autoridad y de organización mencionados anteriormente configuran la nueva geometría de poder que logra capturar y controlar la totalidad de las rentas generadas por la industria petrolera. Esta conquista garantiza la discreción absoluta sobre sus usos a través de estrategias de gasto público centralizado en el poder ejecutivo. Así, la redistribución de la renta petrolera y otras riquezas pasa de ejecutarse bajo un modelo cooperativo a uno de estructura jerárquica (Fontaine, 2011) en el que las decisiones de políticas públicas de corte fiscal, económico y energético deben ser tomadas y dirigidas únicamente a nivel central, y de manera más específica por el ejecutivo, mientras que la rendición de cuentas se torna cada vez más opaca o altamente restringida. En palabras de Vera (2015, 549) el nuevo modelo implantado «rompe con las viejas instituciones de gobernanza sobre los flujos de la renta petrolera, y las reemplaza con una amplia gama de poderes discrecionales». Por ejemplo, entre 1999 y el 2012, el ejecutivo crea más de 18 fondos especiales operados a discreción por el Presidente de la República (Zamora, 2012); estos fondos extra-presupuestarios son primordialmente alimentados con renta petrolera generada por PDVSA.

También es importante destacar que con la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos,[17] el gobierno modifica de manera significativa la contribución fiscal generada por las actividades de la industria petrolera: las regalías petroleras aumentan de 16,6 % a 30 % sobre la producción total, mientras que los impuestos pasan de 67,7 % a 50 % sobre las ganancias netas. Además y en términos de acceso a instrumentos del tesoro, a partir de la sanción de esta nueva ley y la reorganización del sector[18] se aplican nuevas cargas tributarias sobre las operaciones de las empresas mixtas, como los son el impuesto a las «ventajas especiales» de 3,33 % sobre ingresos brutos, el impuesto para el «desarrollo endógeno» del 1 % antes de aplicar impuestos generales, el impuesto «superficial» por terrenos ociosos, y el impuesto «sombra» que asegura que la suma de la regalía más los impuestos generales y de ventajas especiales totalicen como mínimo el 50 % del resultado neto de la empresa (PDVSA, 2015). Según informes de la petrolera nacional, este nuevo orden de «plena soberanía» en el sector petrolero le genera al Estado un «factor de recobro» mayor al 20 % en contraste con el de menos del 8 % que percibía en el esquema previo (PDVSA, 2015, 51).

Por otro lado, las reformas del marco regulatorio del BCV facilitan el acceso a recursos del tesoro adicionales a los generados por la renta petrolera y a aquellos recaudados en impuestos. Así, la reforma del 2001 regulariza la transferencia parcial de las utilidades retenidas, en su mayoría producto de diferenciales cambiarios,

para financiar necesidades presupuestarias del ejecutivo. La reforma del 2002,[19] incrementa la frecuencia de estas transferencias, pasando de ser eventuales y bajo ciertas condiciones, a ser transferencias regulares con frecuencia semestral (Mavárez, 2002) A partir de 2003, los diferenciales cambiarios acumulados por el BCV pasan a segundo plano, al contar el gobierno con CADIVI, directamente administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Posteriormente, la reforma del BCV en 2005[20] permite que la entidad monetaria transfiriera parte de las reservas monetarias acumuladas a un fondo de desarrollo extrapresupuestario creado ese mismo año: el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). Igualmente, esta reforma permite que PDVSA por primera vez desde su fundación en 1975, solo entregue una parte de las divisas recibidas por concepto de exportaciones petroleras y el resto lo transfiriera directamente al mencionado fondo, FONDEN. Es importante destacar, que la reforma no incluye regulación concisa sobre los montos a ser transferidos ni por el BCV ni por PDVSA al FONDEN, dejando abierta y a discreción el flujo de recursos a ser depositados por ambos organismos al mencionado fondo. Lo mismo aplica sobre la definición de reglas de gasto del fondo. No existen, al menos con acceso público, regulaciones explícitas sobre cómo el fondo puede utilizar los recursos del tesoro que canaliza. Bajo este esquema, desde su creación en el año 2005 y hasta el 2015, el FONDEN ha recibido más de 136.000 millones de dólares estadounidenses, de los cuales, más de 49.000 millones provienen del BCV, alrededor de 85.000 millones provienen de PDVSA,[21] casi 139 millones provienen de rectificaciones del presupuesto de la nación y alrededor de 2.240 provienen de otros ingresos y reembolsos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015, 376). Así, a través de FONDEN, un fondo extrapresupuestario con pocas o ninguna regla sobre el uso y destino de sus recursos y ningún mecanismo de rendición de cuentas, se ha movilizado una cantidad nada despreciable de recursos del tesoro para financiar a discreción proyectos del gobierno y apoyar el avance de la reforma del Estado.

Igualmente, nuevas reformas al marco regulatorio del BCV se sancionan en 2009, 2010, 2014 y 2015, para continuar puliendo y refinando los mecanismos de apoyo financiero requeridos por el ejecutivo, como también se siguen ajustando otras leyes y piezas del régimen fiscal según sea necesario y conveniente para el proyecto revolucionario en marcha. En este sentido, el BANDES, el banco de desarrollo creado por Chávez bajo la habilitación cedida por el poder legislativo en 2001, juega un rol estratégico en el esquema financiero de la revolución, al canalizar recursos del tesoro hacia los diversos fondos extrapresupuestarios creados bajo la nueva arquitectura financiera, incluyendo el FONDEN. Su marco regulatorio es modificado en 2005, 2008 y 2010 (instrumentos de autoridad), y su afiliación institucional pasa del Ministerio de Finanzas al del Ministro de Estado para el Financiamiento del Desarrollo en 2004 y luego de regreso al Ministerio de Economía y Finanzas en 2005 (instrumentos de organización).

Asimismo, el Banco del Tesoro, también creado durante la reforma del Estado y como plataforma operativa de la nueva configuración fiscal, amplía gradualmente sus funciones iniciales sobre el manejo de la deuda pública de la nación (Guerra, 2008), para incorporar la gestión regular de cuentas de la nómina del sector público, la recolección de algunos impuestos internos, la realización de pagos según lo instruya la oficina del tesoro y la operación de fondos nacionales (BCV, 2005).

Otro aspecto a recalcar, es que a través de la nueva PDVSA sujeta al control y a

la voluntad del ejecutivo, se canalizan fondos de la renta petrolera (ulteriormente del tesoro de la nación) para financiar todo tipo de proyectos. Entre el 2001 y el 2015, PDVSA registra un total de más de 254.000 millones de dólares en aportes y contribuciones al «desarrollo social» (PDVSA, 2015, 92) bajo un esquema estrictamente extrapresupuestario, fuera del alcance de mecanismos de control y en paralelo a otras instituciones del Estado que han sido creadas para realizar este tipo de proyectos.

Por último, una estrategia de la que se vale el gobierno para ampliar su acceso a instrumentos del tesoro es la permanente manipulación de los presupuestos nacionales. Las premisas macroeconómicas utilizadas para el cálculo presupuestario (tasa de inflación, proyecciones de crecimiento económico) son manipuladas en combinación a la consecutiva subestimación del precio del barril de petróleo según convenga a los requerimientos presupuestarios anuales. Así, el excedente de la renta petrolera queda libre para ser posteriormente utilizado a discreción en fondos extrapresupuestarios o añadido al presupuesto nacional por vías alternas no debatidas en los procesos regulares de decisiones de gasto público.

7. **Instrumentos de información**

En cuanto a los instrumentos de información, la reforma del Estado venezolano desarrolla una hegemonía comunicacional (Zamora, 2012) que le permite publicitar extensamente sus avances y doctrinas a la vez de neutralizar, o mejor aún, ocultar las continuas críticas de los medios independientes. A partir de la instauración del nuevo régimen político en 1999, comienza la renovación integral del canal televisivo del Estado, *Venezolana de Televisión* (VTV), que le sirve de plataforma principal para la difusión de contenidos, pero a la vez, proliferan los medios de comunicación públicos utilizados directamente por el gobierno. Numerosos diarios, canales radiales y de televisión son creados o pasan a ser controlados por el Estado, sirviendo como estructura mediática para la propaganda política y las estrategias comunicacionales del gobierno. En cuanto a medios audiovisuales, se crean nuevos canales como *Telesur*, *Vive Tv*, *Avila Tv*, *ANTV*, *Tves* (a partir de la polémica confiscación de señal a un canal adversario del gobierno, *RCTV*), entre varios otros. En los medios de prensa, el gobierno expande sus herramientas comunicacionales a partir de una amplia gama de periódicos de distribución nacional, como el *Diario Vea* y *Correo del Orinoco* (entre los más populares) y de distribución local como *Ciudad CCS*.[22] Simultáneamente, los espacios comunicacionales independientes o no alineados al gobierno son progresivamente censurados o eliminados, como son los casos de la confiscación a la señal de *RCTV* en 2007 y a su versión de televisión por cable en 2010, y las sanciones y fiscalizaciones frecuentes a canales televisivos abiertamente opositores como *Globovisión*. Lo mismo ocurre con medios escritos que son amedrentados con fiscalizaciones y sanciones, o incluso bloqueados por la vía de asignación de divisas administrada por el gobierno para la importación de material de impresión fundamental para su publicación y circulación regular. Tales son los casos de *El Nacional*, *Tal Cual*, *Diario La Nación*, etc.

También se crean canales alternativos e informales de comunicación especialmente agrupados en la figura presidencial, como lo constituye el emblemático pro-

grama televisivo dominical, *Aló Presidente*, en el que Chávez personalmente anuncia muchas de sus determinaciones y decisiones de políticas, de rotación de funcionarios, de iniciación de nuevos proyectos, de alianzas internacionales para la cooperación y el desarrollo, reformas del marco legal, etc. Así como también se comienza a utilizar de manera extensiva, las cadenas de televisión y radio, con las que se interrumpe arbitrariamente la programación de los medios comunicacionales para difundir mensajes del gobierno central.

Otra característica importante de la reforma del Estado venezolano tiene que ver con la canalización de la información sobre los procesos y dinámicas de la vida gubernamental, del desempeño del país y de las políticas públicas adoptadas. Los canales informativos típicamente utilizados por el gobierno venezolano cambian durante la reforma iniciada en 1999 y tienden a centralizarse en el ejecutivo y más específicamente en la figura del presidente Chávez. Por un lado el gobierno prepara y aprueba leyes a puerta cerrada, con limitada participación de otros sectores del espectro político, como asociaciones empresariales o sindicales, la sociedad civil, etc., y luego anuncia las nuevas medidas adoptadas con restringidas opciones para su contestación, tal como ocurre, por ejemplo, con la aplicación de las leyes habilitantes.

Además, con la reforma del Estado se modifican los procedimientos y canales informativos regulares: diversos ministerios cesan su usual publicación de reportes y/o la desagregación de información de sus contenidos y los despachos individuales de información ministerial son desplazados por el ministerio de información y comunicación, que centraliza la información oficial y desautoriza a funcionarios públicos y a ministros a dar declaraciones informativas de cierto tipo (Carroll, 2013). Por otra parte, el gobierno retiene información sensible y sustancial acerca de muchas de las reformas y nuevos proyectos aprobados. Tal es el caso, por ejemplo, de la información relacionada a organizaciones como FONDEN, que a pesar de ser un fondo considerablemente publicitado por el gobierno en tanto logro revolucionario, en ninguna de las presentaciones informativas ni en su marco legal se aclaran las reglas generales de su funcionamiento, administración, origen y destino de fondos, etc. Así, muchos proyectos financiados con este tipo de fondos son generosamente publicitados por el gobierno, pero son creados sin mecanismos de transparencia que garanticen acceso a la información general sobre los mismos, y en particular sobre el manejo de sus recursos o a sus reglas de funcionamiento.

Igualmente, muchas son las denuncias sobre la opaca modificación de metodologías utilizadas para el cálculo de índices y ratios de desempeño económico y social con las que se divulga información sobre el desempleo, la inflación, la producción nacional, el analfabetismo, etc. La información estadística o cuantitativa tiende a diferir entre una fuente oficial a otra, e incluso a contradecirse en cuanto a los resultados anunciados. Basta con comparar los informes de Memoria y Cuenta preparados por los respectivos Ministerios con otros reportes institucionales para encontrar importantes discrepancias de forma y fondo. La información varía de manera significativa no solo en cuanto a la utilización de recursos públicos, sino también en términos de desempeño y resultados. En general, las estrategias de comunicación adoptadas por el gobierno, tienden a ser muy propagandísticas en sus contenidos políticos e ideológicos, pero ambivalentes, poco consistentes o difusas en cuanto a sus contenidos de gestión, desempeño y resultados, destacando por su

poca transparencia, irregular presentación y poca legitimidad.

En términos generales se puede decir que el manejo de la información sobre la reforma del Estado cumple un doble papel, por un lado el de saturar algunos espacios informativos con el surtido número de cambios que toman lugar aceleradamente (cambios legales, reformas institucionales, rotación de funcionarios, nuevos programas sociales, nuevos convenios internacionales, inauguraciones, proyectos, decisiones presidenciales, expropiaciones, nuevos controles, etc.), y por otro lado el de la ambigüedad dadas las limitaciones de contenido de los flujos informativos.

Por último, uno de los recursos intangibles ampliamente utilizado en la configuración de la reforma del Estado en Venezuela es la «persuasión moral» en la formulación de políticas (Stanbury y Fulton, 1984 en Howlett, 2009), a través de la cual, el gobierno demanda explícitamente a las diversas instituciones del aparato gubernamental (e incluso del sector privado), la adopción de ciertas medidas bajo la amenaza implícita (o explícita) de represalias si estas demandas no son satisfechas a cabalidad. Así ocurre de manera recurrente con diferentes instituciones como la empresa estatal petrolera PDVSA (antes de su toma), el Banco Central, instituciones financieras privadas, canales de televisión privados, ministerios, etc. La táctica coercitiva pasa por amenazar con cambiar la junta directiva o al director/presidente de la institución, involucrar al tribunal supremo de justicia para lograr la reforma deseada, expropiar o tomar control directo de la institución/empresa, etc. Estas medidas son tomadas de manera pública y notoria, sometiendo a la confrontación y al escarnio público a funcionarios y organizaciones de distinta índole, hasta lograr las reformas deseadas y así sentar precedentes fácilmente observados por otras instituciones y agencias. Un ejemplo emblemático lo constituye la disputa pública de Chávez con el presidente del BCV que a finales del año 2003 se negó a otorgarle al ejecutivo la cantidad de un millardo de dólares del fondo de reservas internacionales para financiar proyectos agrícolas, por contravenir las normas de la entidad monetaria de financiar gasto público del gobierno central. Las alternativas propuestas por el BCV de aumentar las facilidades crediticias al sector agrícola por medio del sector financiero nacional, ajustar las tasas de interés y otras variables macroeconómicas que estimularan el sector agrícola, no fueron suficientes para Chávez, quien en su programa televisivo dominical protestó y amenazó con reformar la ley del BCV y destituir a su presidente si no se lograban obtener los deseados fondos.

Es así como muchas prácticas informales e ilegales (como el paralelismo institucional, el financiamiento extra-presupuestario, la impunidad, etc.) son paulatina y frecuentemente adoptadas por distintas organizaciones estadales para alinearse a las necesidades del ejecutivo sin presentar objeciones y dificultades al respecto. No es de extrañar, por ejemplo, que la Asamblea Nacional no presente objeción alguna durante el período 2005-2010 a la presentación anual del presupuesto de la nación, cuando las premisas macroeconómicas utilizadas para su formulación se ajustan poco a la realidad económica del país, la estimación del barril de petróleo es significativamente inferior al real y no se presenta íntegramente el marco plurianual de presupuesto tal y como lo estipula el mandato constitucional que lo respalda.

La opacidad en el manejo de la información permite entonces al gobierno encubrir sus estrategias de políticas y evadir la responsabilidad asociada a la rendición de cuentas y al control sobre sus actividades; avalando una carta blanca para la

discrecionalidad gubernamental.

8. **Conclusiones**

La reforma del Estado venezolano de comienzos del siglo XXI surge como respuesta a una profunda crisis del sistema político imperante exacerbada por una inacabable crisis económica. Problemas de corrupción y clientelismo acrecientan el desprestigio de los partidos políticos de tradición y la imposibilidad de lograr pactos sobre cómo diseñar reformas de rigor dada su renuencia a ceder los espacios de poder conquistados, intensifican la crisis de una democracia vacilante. Así, el debilitamiento y la ulterior fragmentación de los partidos políticos dominantes genera los espacios necesarios para la participación de nuevas organizaciones políticas en la contienda por el poder, y el surgimiento de movimientos anti *status quo* más radicales.

A partir de 1999 con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia y con la reforma de la Constitución de la República de 1961, se instaura un nuevo régimen político que transforma profundamente el Estado venezolano distanciándolo del sistema bipartidista previo y acercándolo más a una democracia autoritaria o a un régimen autocrático. La reforma del Estado venezolano, bautizada como la *Revolución Bolivariana*, introduce nuevas ideas sobre el rol del Estado en la vida económica, política y social del país y promueve la paulatina concentración de poder en la figura presidencial y en el gabinete ejecutivo por encima de las otras ramas del poder, debilitando los mecanismos de control y contrapesos democráticos y mermando los sistemas de rendición de cuentas.

Este capítulo ha pretendido examinar la reforma del Estado venezolano a partir de los recursos tangibles e intangibles que configuran la *Revolución Bolivariana*, y que establecen progresivamente un nuevo modo de gobernanza durante la primera década del siglo XXI. Este ejercicio ha permitido discernir, en primer lugar, que sin la reforma constitucional de 1999, el proyecto revolucionario hubiera encontrado muchas trabas institucionales y políticas a sus objetivos de concentración y perpetuación de poder. Para empezar, hubiera sido seguramente mucho más arduo lograr ampliar y engrandecer los poderes presidenciales de la manera en que lo consiente la Carta Magna de 1999: la extensión del período de mandato, la adjudicación de poderes adicionales, las posibilidades de perpetuación en el poder, los nuevos roles plenipotenciarios, etc. Por otra parte, probablemente los poderes habilitantes con los que se configuran importantes reformas sectoriales, hubieran sido otorgados con mayores reservas de alcance y duración, restringiendo la potestad legislativa del presidente y obligándolo a negociar y a debatir con un mayor número de actores políticos, en procesos más complejos y expuestos al escrutinio público.

En segundo lugar, el análisis desarrollado en este capítulo ha permitido develar que una estrategia importante de la reforma revolucionaria reside en la vulneración de la autonomía institucional para facilitar la instauración de prácticas formales e informales, legales e ilegales, afines a los objetivos del proyecto reformista. Además, y muy importante para la dinámica del nuevo régimen político, al quebrantar las instituciones del Estado se pueden suprimir los mecanismos de control sobre el ejercicio del poder.

Se pudo observar que para socavar el tejido institucional del gobierno la revolución recurre incansablemente al uso combinado de instrumentos de autoridad y de organización; sin embargo es importante destacar, que las reformas legales y reordenamientos organizacionales son permanentes durante el período observado, y la permuta pasa a ser una herramienta en sí misma: no basta con modificar la constitución de la nación o reformular el régimen fiscal una vez; las reformas y reestructuraciones dan paso a nuevas reformas y más reestructuraciones porque con cada modificación se alcanzan mayores grados de flexibilización, más inestabilidad y más desarticulación.

En tercer lugar, se ha podido concluir que los instrumentos de autoridad le sirven al gobierno fundamentalmente para modificar las reglas de base y así diseñar de manera estratégica las reformas necesarias, amén de lograr la legitimidad del proceso. En este sentido, los instrumentos de autoridad son generadores de poder, toda vez que brindan legalidad a las estrategias de remoción y desmantelamiento del ordenamiento jurídico e institucional previo.

Por último, se pudo discernir que otra pieza substancial de la *Revolución Bolivariana* la constituye el uso de instrumentos del tesoro. En particular, de la renta petrolera. El análisis desarrollado en este capítulo ha permitido llegar a la conclusión de que muchas de las modificaciones legales y organizacionales de la reforma del Estado se llevan a cabo para flexibilizar el sistema nacional de finanzas públicas y otorgarle al gobierno central mayores libertades en el uso de los recursos públicos. La toma de control sobre la petrolera nacional, PDVSA, es un enclave fundamental para acceder de manera irrestricta a la renta petrolera que constituye la fuente de recursos más importante del país. Sin el control absoluto de PDVSA, el gobierno revolucionario no hubiera podido contar con el abismal flujo de recursos que el boom petrolero ponía a disposición, tampoco hubiera podido disponer de la petrolera nacional para llevar a cabo gasto público a nivel doméstico, ni firmar la gran cantidad de convenios extranjeros acordados, y por último, el ejecutivo hubiera tenido que forzosamente negociar y debatir el uso de la renta petrolera, así como las decisiones sobre el sector extractivo. La construcción de la nueva arquitectura financiera se logra a partir de la creación de nuevas instituciones financieras afiliadas al ejecutivo en combinación con una extensa cantidad de fondos extrapresupuestarios manejados a discreción por el ejecutivo y en muchos casos, directamente por el presidente Chávez. De esta manera, obtener el libre acceso y el uso discrecional de los instrumentos del tesoro que financien y garanticen la longevidad de la revolución también propicia el desmantelamiento institucional del sistema de finanzas públicas, la eliminación de los sistemas de control, la supresión de los mecanismos de rendición de cuentas y de los de transparencia.

9. **Referencias bibliográficas**

Aponte Blank, C. (2010). «El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009». Centros de Estudios del Desarrollo. http: //www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v27n73/art03.pdf

Badell & Grau (1999). «Nueva Constitución Modificó Naturaleza Jurídica del Banco Central de Venezuela». Consultancy. *Badell & Grau*. Diciembre 30. http: //www.badellgrau.com/

?pag=56&ct=1008
— (2011). «Comentarios a La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y sus reformas parciales». *Badell & Grau*. Noviembre 23. http: //www.badellgrau.com/?pag=31&ct=197
BALZA, Lenin H., y Ramón ESPINASA (2015). «Oil Sector Performance and Institutions». Inter-American Development Bank. http: //publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6759/Balza%20and%20Espinasa%20%282014%29%20-%20Final.pdf?sequence=1
BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (BCV) (2005). «Política Económica Nacional: Marco Institucional». *Informe Económico*.
CARROLL, R. (2013). *Comandante. Hugo Chávez's Venezuela*. Nueva York: The Penguin Press. The Penguin Group.
CABALLERO, M. (2010). *Historia de los venezolanos en el siglo XX*. Editorial Alfa. Caracas.
CORRALES, J. (2008). «Impulso, abuso y desuso de instituciones: Venezuela bajo el caudillismo de Hugo Chávez». https: //www.amherst.edu/media/view/53576/original/El%2Buso%2Babuso%2By%2Bdesuso%2Bde%2Binstituciones%2BNov%2B2007.doc
— (2014). «Explaining Chavismo: The Unexpected Alliance of Radical Leftists and Teh Military in Venezuela under Hugo Chávez». En *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, editado por Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez, 326-358. Pensilvania: The Pennsilvanya State University.
— y Michael PENFOLD (2012). *Un dragón en el trópico*. La Hoja del Norte.
FONTAINE, G. (2011). «The Effects of Governance Modes on the Energy Matrix of Andean Countries». *Energy Policy*.
GARCIA-SERRA, M.J. (2001). «The "Enabling Law": The Demise of the Separation of Powers in Hugo Chavez's Venezuela». *The University of Miami Inter-American Law Review* 32 (2): 265-293.
GUERRA, José (2008). «Estado y Finanzas Públicas de Venezuela». *Nueva Economía*, junio.
GONZÁLEZ, D. (2013). *El Estado Descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya*. Caracas: Editorial CEC. Los Libros de El Nacional.
HAUSMANN, R. y Francisco RODRÍGUEZ (2014). «Why Did Venezuelan Growth Collapse?». En *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, editado por Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez, 30-56. Pensilvania: The Pennsilvanya State University.
HEYDRA, P. (2009). *La decadencia de la democracia. De la Reforma del Estado a Chávez*. Caracas: Editorial Libros Marcados.
HOWLETT, M. (2009). «Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency». *Journal of Public Policy*, diciembre.
— (2011). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Routledge Textbooks in Policy Studies. Oxon: Routledge.
MANZANO, O., Francisco MONALDI, José Manuel PUENTE, y Stefania VITALE (2012). «Venezuela». En *Oil and Gas in Federal Systems*, editado por George Anderson, 339-370. The Forum of Federations. Canada: Oxford University Press.
MARTÍNEZ DALMAU, R. (2002). «La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela». *Revista BCV*, junio.
MARTÍNEZ MEUCCI, M.A. (2012). *Apaciguamiento. El Referpendum Revocatorio y la Consolidación de la Revolución Bolivariana*. Colección Hogueras 57. Caracas: Editorial Alfa.
MAVÁREZ, M. (2002). «Luz verde para reformar la ley del BCV». *Tal Cual*, septiembre 27, Sec. Economics.
MEDRANO-CAVIEDES, C. (2015). «Analyzing fiscal implementation gaps in Venezuela. The policy design of a new "rentier" architecture (2000-2010)». Tesis doctoral, doctorado en Ciencias Políticas, París: Sciences Po.
MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2015). «Memoria 2015». Caracas, enero 16. https: //transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/economia-Memoria-2015.pdf

MIRES, F. (2009). *Democracia o barbarie*. Caracas: Editorial CEC. Los Libros de El Nacional.
MONALDI, F.; Rosa Amelia GONZÁLEZ, Richard OBUCHI, y Michael PENFOLD (2005). «Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes in Venezuela». Inter-American Development Bank.
— y Michael PENFOLD (2014). «Institutional Collapse: The Rise and Decline of Democratic Governance in Venezuela». En *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, editado por Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez, 244-279. Pensilvania: The Pennsilvanya State University.
MORALES, M. (2010). «Democracia y regímenes autoritarios: análisis económico de las instituciones y de los factores de poder en el caso venezolano». *Nueva Economía*, julio.
NÚÑEZ, B. y Carolina PAGLIACCI (2007). «El diseño de la política petrolera en Venezuela: un enfoque de economía política». *Banco Central de Venezuela* 80 (Serie de Documentos de Trabajo Gerencia de Investigaciones Económicas): 51.
OCHOA, O. (2008). «La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela». *Nueva Economía*, diciembre.
PAREDES, F. (2006). «El presupuesto público. Aspectos teóricos y prácticos». Edición G. Textos Universitarios.
PEÑALOZA, P.P. (2014). «El Estado: Un monstruo de 111 cabezas». *El Universal*, enero 26, Sec. Politics.
PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. (PDVSA) (2015). «Informe de Gestión Annual 2015». www.pdvsa.com
TRANSPARENCIA VENEZUELA (2016). «Transparencia Venezuela ante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público». Transparencia Venezuela.
VERA, L. (2015). «Venezuela 1999-2014: Macro-Policy, Oil Governance and Economic Performance». *Comparative Economic Studies*, Symposium Article, no. 57: 539-568. doi: 10.1057/ces.2015.13
VERA COLINA, M.A., Lorayne FINOL ROMERO, y José Gregorio URDANETA (2009). «Fundamentos de Economía Y Finanzas Públicas. Cuarta Evaluación: Objetivos 7, 8 y 9». Universidad del Zulia, Escuela de Derecho. http: //www.econfinanzas.com/econfinanzas/materiales/modulo7.pdf
VIRTUOSO, F.J. (2015). «Prólogo». En *Venezuela 2015. Economía, Política y Sociedad*, editado por Ronald Balza Guanipa, 7-11. Caracas, Venezuela: Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica Andrés Bello.
ZAMORA, R. y ORLANDO, J. (2012). *Concentración de poder: revés del sueño protagónico*. Caracas: Editorial Melvin.

1. Hood planteó en 1986, que los gobiernos recurren básicamente a cuatro grandes categorías de instrumentos para diseñar e implementar sus decisiones de políticas públicas: poderes legales de autoridad (*Authority*), organizaciones institucionales (*Organization*), recursos financieros (*Treasure*) y recursos informativos y comunicacionales (*Nodality*).

2. La elección de autoridades locales (como gobernadores y alcaldes) a través de comicios abiertos y populares en lugar de ser designados directamente por el poder ejecutivo y su partido político de respaldo, constituye una de las reformas de mayor trascendencia en este período.

3. Artículo 236, numerales 1-24, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

4. Leyes habilitantes período 1999-2013: *Gaceta Oficial* 36.687 – abril 26, 1999 otorgada por un período de 6 meses; *Gaceta Oficial* 37.706 - noviembre 13, 2000 otorgada por un período de 12 meses; *Gaceta Oficial* 38.617 - febrero 1, 2007 otorgada por un período de 18 meses; *Gaceta Oficial* 39.576 - diciembre 17, 2010 otorgada por un período de 18 meses.

5. La siembra del petróleo fue una expresión generada por un famoso escritor y periodista venezolano en 1936, Arturo Uslar Prieti. Surge como parte del debate sobre la vulnerabilidad de la economía y la sociedad venezolana en cuanto a país petrolero y plantea la necesidad de convertir la riqueza petrolera en una herramienta de desarrollo de largo plazo. La siembra del petróleo, que domina el pensamiento político y económico del país durante décadas anteriores, significaba la inversión, y no el ahorro, de la renta petrolera, en sectores productivos de la economía del país para promover el desarrollo socio-económico.

6. Según reportaje «La utopía de las comunas», López y Tabuas, 2012, citado en González, 2012.

7. Para un inventario más exhaustivo y detallado de las expropiaciones, nacionalizaciones y confiscaciones hechas por el Estado venezolano a partir de 2007, consulte a Zamora 2012.

8. El uso de la «Lista de Tascón» constituye el caso más emblemático de discriminación a opositores y disidentes para restringir su acceso y/o permanencia en puestos de trabajo del sector público. La lista es una recolección de las firmas recaudadas durante el 2003 para conducir el referéndum revocatorio contra Chávez en 2004 que fue hecha pública por el diputado oficialista Luis Tascón y ampliamente usada por el gobierno para depurar sus instituciones y amedrentar a potenciales disidentes.

9. *Gaceta Oficial* 37.296 - octubre 3, 2001.

10. En el año 2001, 2002, 2005, 2009, 2010, 2014 y 2015. Información sobre cada reforma disponible en la página oficial del BCV: http: //www.bcv.org.ve/c3/legislacion.asp

11. Ninguno de estos mecanismos se mantiene operativo actualmente, todos han sido modificados numerosas veces desde su creación, posponiendo su puesta en funcionamiento o flexibilizando sus normas generales de forma consecutiva. El Fondo de Estabilización Macroeconómica fue creado en 1998 pero reformado múltiples veces bajo la administración de Chávez; la primera modificación tiene lugar en junio de 1999 y ya para el 2003 el fondo queda inoperativo sin registrar más depósitos o retiros de fondos hasta la actualidad. Información sobre las modificaciones del fondo y el flujo de recursos del mismo disponible en la página web oficial del fondo: http: //www.bcv.org.ve/fem/fem.asp

12. Término legal para el periodo de tiempo entre la sanción de una ley y su aplicación.

13. Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela, creado en 2001. *Gaceta Oficial* 37.194 - mayo 10, 2001 y 37.228 - junio 27, 2001.

14. Comisión de Administración de Divisas creada en 2003.

15. *Gaceta Oficial* 38.252 - agosto 17, 2005.

16. *Gaceta Oficial* 37.296 - octubre 3, 2001.

17. *Gaceta Oficial* nº 37.323 - noviembre 13, 2001.

18. La migración de convenios operativos a empresas mixtas comienza efectivamente a partir del año 2006.

19. *Gaceta Oficial* 35.606 - octubre 18, 2002.

20. *Gaceta Oficial* 39.232 - julio 20, 2005.

21. Esta información difiere ligeramente de la publicada en el más reciente Informe de Gestión Anual publicado por PDVSA para el año 2015, en el que se registran un total de 81.553 millones de dólares estadounidenses transferidos a FONDEN durante el período 2005-2015 (PDVSA 2015, 92).

22. Para un inventario más exhaustivo de los distintos tipos de medios comunicacionales creados, confiscados y expropiados por el gobierno, consultar Zamora 2012.

CAPÍTULO 9

LA (RE)APROPIACIÓN DEL ESTADO Y LOS NUEVOS ESTÁNDARES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES EN ECUADOR Y BOLIVIA

Iván Narváez
María José Narváez[*]

1. **Problemática**

La crisis del crecimiento económico[1] se expresa como la devastación de los recursos naturales, la degradación de la calidad de vida de los seres humanos y del soporte físico y vital de todo sistema productivo. Con base en esta premisa se argumenta que dicha crisis es inherente a la racionalidad económica guiada por la maximización de la ganancia, del excedente económico[2] en el corto plazo, y por el orden jurídico del derecho privado interno y supranacional. Este orden internacional lleva a la concentración del poder económico y político, a la homogeneización de los modelos productivos y de los patrones de consumo.

El énfasis argumentativo es que el concepto crecimiento económico fue creado desde la positividad de la economía neoliberal; y asumido como base del desarrollo social sería uno de los que más connotaciones simbólicas y políticas, posee. Más aún, es asimilado como un concepto hecho a la medida de las ilusiones y utopías del neoliberalismo y del capitalismo tardío (Dávalos, 2008; Dos Santos, 2007; Leff, 2000).

La tesis anterior no difiere sustancialmente de la expuesta por representantes de la teoría crítica en los años setenta del siglo XX, el contenido esencial de este discurso enfatiza que en el desarrollo de la racionalidad capitalista, la irracionalidad se convierte en razón: «razón contra el desarrollo forzado de la productividad, saqueo de la naturaleza, ampliación de la disponibilidad de mercaderías y su acceso a estratos más amplios de la población; irracionalidad porque la mayor productividad, el dominio de la naturaleza y la riqueza de la sociedad se convierten en fuerzas productivas y a la vez destructivas de valores culturales» (Marcuse, 1972: 17).

El debate planteado destaca que dicho crecimiento económico repercute en la alteración de los valores humanos asociados a las prácticas comunitarias de relación con el entorno y uso de los recursos naturales, acrecentando las desigualdades y exacerbando las condiciones de la lucha por la vida al interior de los estados nacionales y en el nivel supraestatal.

Visto el problema desde el enfoque estructuralista, el arquetipo del progreso económico generado a partir de la racionalidad capitalista (vigente en la actual fase neoliberal) fortalece y reorienta el poder en el campo del saber y del conocimiento hacia un pragmatismo funcionalista que corresponde a la sociedad postindustrial, globalizada, cada vez con mayores y sofisticadas formas de relación, que son en general los cauces a través de los cuales los centros del poder mundial se apropian

en mayor o menor escala del excedente económico de los demás países (Gunder Frank, 1967: Dos Santos, 1970; Quijano, 1990; Cueva, 2007; Echeverría, 2008).

En el contexto de la discusión, un problema de fondo es que esta sociedad es irracional como totalidad: su productividad destruye el libre desarrollo de las necesidades y facultades humanas, su paz se mantiene mediante la constante amenaza de guerra, su crecimiento depende de la represión de las verdaderas posibilidades de pacificar la lucha por la existencia en el campo individual, nacional e internacional (Marcuse, 1972).

Una paradoja de la sociedad postindustrial vendría a ser el ímpetu por la producción y el consumo mediante la intensificación de la explotación, y otra, su preocupación por las calamidades humanas sin dejar de perseguir sus fines inhumanos. Se puede deducir que a como haya lugar la riqueza gravita hacia dicha sociedad postindustrial opulenta y opresora que disipa los sentidos de la vida. Al respecto, los datos que suministra la Organización de Naciones Unidas en Objetivos del Milenio, Informe 2014, son reveladores:

> 1.200 millones de personas viven con un dólar diario, 2.800 millones con menos de dos; 1.200 millones de personas viven en pobreza extrema. Se estima que en el 2013 la tasa de empleo vulnerable[3] representaba el 56 % del empleo total en las regiones en desarrollo; en las regiones desarrolladas esa tasa era del 10 %. En el período 2011-2013 había 842 millones de personas (un octavo de la población mundial) que sufrían de hambre crónica, y la vasta mayoría de ese total (827 millones) residía en las regiones en desarrollo. Al final de 2013 se llegó a la cifra récord de 51 millones de personas en todo el mundo desplazadas forzosamente como consecuencia de la persecución, de los conflictos, y de la violencia generalizada a causa de las violaciones de los derechos humanos [NN.UU.: Objetivos del Milenio, Informe 2014: 10-15].

En el 2012 había 748 millones de personas que todavía utilizaban fuentes de agua no apta para el consumo; de ellas, 173 millones obtenían el agua para beber directamente de ríos, arroyos o lagunas. El resto de la población utilizaba pozos abiertos y sin protección, o manantiales naturales escasamente protegidos. En el 2012 había 1.000 millones de personas que tenían que defecar al aire libre, corriendo un gran riesgo las comunidades obligadas a ello y que a menudo son pobres y vulnerables (NN.UU.: Objetivos del Milenio, Informe 2014: 40-45).[4] Al 2014, en las regiones desarrolladas el promedio de emisiones por persona al año sigue siendo de aproximadamente 11 toneladas métricas, en tanto que en las regiones en desarrollo es de cerca de 3 toneladas métricas.

Los datos referidos evidencian varios efectos de la crisis del crecimiento económico e implican aspectos económicos, socio-políticos y ecológicos mutuamente reforzados y permanentes. Ello denota el carácter estructural de la crisis, y por ejemplo en el ámbito social se expresa como el aumento de la pobreza, del desempleo y la desigualdad, lo que repercute negativamente en el sistema político democrático formal, dando lugar a que en distintos países o regiones se insista en la democracia directa como mecanismo de decisión para resolver las demandas de la población.[5]

La crisis ha hecho metástasis y precisamente por ello la cuestión ecológica, el desarrollo sustentable y la economía verde son temas que han estado presentes en los debates de las cumbres internacionales de Estocolmo/1972; Río de Janeiro/1992);

Johannesburgo/2002; Lima/2014 - COP20,[6] entre otras. Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado una transformación estructural del sistema económico mundial que permita revertir o por lo menos frenar la destrucción medioambiental, en términos de la agenda política internacional (Peters, 2014: 127).

Este desenmascaramiento es recurrente en las tendencias ideológico-políticas que urgen revisar los principios morales que guían la conducta humana y las relaciones entre los hombres con la naturaleza, y han logrado trascender el imaginario de la correspondencia entre estructuras reales (modos de producción) y estructuras de pensamiento (paradigmas del conocimiento). La Sociología Ambiental al escudriñar el estructuralismo teórico ha suscitado el estudio de las transformaciones del conocimiento desde lo ambiental y dentro del pensamiento sociológico desde una triple perspectiva: el concepto de formación económico-social en Marx, el concepto de racionalidad en Weber y el concepto de saber en Foucault (Leff, 2006; Lemkov, 2006).

En América Latina tendencias análogas han demandado desde antiguo una inminente transformación socio-económico-política; sectores de la Iglesia católica la adhirieron en su momento y en *Laudato Si*, se destaca que solo después de un tiempo de confianza irracional en el progreso y en la capacidad humana, actualmente se advierte una creciente sensibilidad y dolorosa preocupación por lo que está ocurriendo en el planeta (Bergoglio, 2015: 18).

2. **Aspectos metodológicos**

En función de elucidar la posible alternativa a la crisis del crecimiento económico y modelo de desarrollo, se parte de una acotada revisión de enfoques y se discurre en torno a la pregunta: ¿es plausible un cambio civilizatorio que privilegie la construcción de un modelo económico-político y socio-ambiental, alternativo?

La hipótesis es que no se vislumbra un nuevo paradigma ni una sola respuesta, sino horizontes complejos y amplios desde los cuales se aspira enfrentar la constelación de problemas, a través de procesos socio-económico-políticos y jurídico-constitucionales tendientes a cambiar las relaciones de poder, reformar el Estado y democratizar la sociedad.

Se (re)posiciona el debate respecto a si las nociones sumak kawsay (buen vivir) y suma qamaña (vivir bien), son elementos del proceso causal de una alternativa al modelo de desarrollo convencional que se objeta. El debate se concentra en las esferas discursivas del Estado, en el ámbito de los pueblos indígenas y organizaciones sociales. El corpus teórico para el análisis corresponde al de una tendencia socio-política crítica, particularmente en Ecuador y Bolivia.

Se opta por el estudio de caso a fin de enfocar la incidencia de las nociones sumak kawsay y suma qamaña, en el ámbito de la reforma constitucional generadora de nuevos estándares jurídico-constitucionales y de macro políticas públicas en Ecuador y Bolivia. La revisión del estado del arte temático y de elementos doctrinales, además de la inferencia lógica, son instrumentos requeridos para el desarrollo de la investigación.

3. **Marco analítico y racionalidad ecológica**

Enfoques dirigidos a profundizar la crítica al crecimiento económico y el post-crecimiento, ponen en evidencia las contradicciones inherentes del capitalismo y su poca sostenibilidad como modelo; y a la par que refutan el incremento de las asimetrías sociales o el vaciamiento de la democracia formal, coligen que en América Latina aquello se agrava por la débil institucionalidad y la débil territorialidad del Estado (O'Donell, 2002; Oszlak, 2007; Medellín, 2015).

Uno enfoque actual es sustentado por actores sociales, económicos, públicos y privados, locales e internacionales y sectores académicos coaligados a una ética conservacionista de la naturaleza, a principios y valores inherentes a la democracia, a la justicia social y los derechos. Principios que se pretende traducirlos en una práctica política para transformar las relaciones de poder asociadas al orden económico, a la democracia sustancial, preservación de la trama de la vida y tutela de los derechos humanos fundamentales (Ferrajoli, 2014; Carbonell, 2010; Jaquenod De Zsögön, 2011; Schoijet, 2008; Beck, 2006; Morin, 2005; Leff, 2000, 2006; Martínez Alier y Roca, 2001).

Por otra parte la triada crecimiento - bienestar - calidad de vida, ha sido convalidada para conceptualizar y medir el bienestar de la población, e indagar nuevas visiones que vayan más allá del crecimiento económico; en otras palabras, para evaluar el bienestar de la población a través de un indicador (w[3] *indikator*) que comprende las dimensiones del bienestar material, la inclusión social y lo ecológico.[7] Este enfoque abre espacios para el establecimiento de nuevas versiones del bienestar que lleven consigo una transformación de los modos de producción y de la vida (Peters, 2014: 129), y precisa cambios radicales de la organización de la economía y de la sociedad, que incluyan la renuncia al crecimiento económico como objetivo económico-político, en función de llegar a un nivel de la economía acorde con los límites ecológicos, y planificar el desarrollo considerando «la capacidad regenerativa y/o asimilativa del ecosistema» (Leff, 2007; Díaz-Polanco, 2007; Walsh, 2003; Peteres, 2014).

La propuesta ecológica y socio-ambiental referida impulsa una estrategia dirigida a articular las condiciones ideológicas, teóricas, políticas y materiales que coadyuven a establecer nuevas relaciones de producción y nuevas bases para el desarrollo de las fuerzas productivas. No obstante, aún las categorías teóricas marxistas (modo de producción, formación económico-social) resultan demasiado esquemáticas para aprehender la imbricación de las dimensiones: ideológica, política y económica, así como la articulación de procesos ecológicos, tecnológicos y culturales, que constituyen las bases y las condiciones de sustentabilidad de la producción (Leff, 1994: 278).

El enfoque leffsiano no se circunscribe a demostrar que la crisis ambiental es la crisis del tiempo actual, sino que cuestiona las formas de conocimiento y de dominio del mundo y propone una innovada reconstrucción social del mundo. Es concomitante al principio de que no se puede obtener el crecimiento de la economía, del consumo y la protección del ambiente al mismo tiempo.

> Esta crisis se presenta como un límite en lo real que significa y reorienta el curso de la historia: límite del crecimiento económico y poblacional; límite de los desequilibrios

> ecológicos y de las capacidades de sustentación de la vida: límite de la pobreza y la desigualdad social. Crisis del pensamiento occidental: de la «determinación metafísica», que al pensar el ser como ente, abrió la vía a la racionalidad científica e instrumental que produjo la modernidad como un orden cosificado y fragmentado, como las formas de dominio y control sobre el mundo [Leff, 2000: 7].

En esta perspectiva la crisis ambiental no es crisis ecológica, sino crisis de la razón, y los problemas ambientales son fundamentalmente problemas del conocimiento. Esto tiene fuertes implicaciones para toda política ambiental —que debe pasar por una política del conocimiento— y para la educación (2000: 45).

Otra arista relacionada a la problemática teórica en referencia tiene que ver con la denominada sociedad del riesgo, esta comprende los peligros que generan: la crisis del crecimiento, los poderes económicos no regulados, los denominados problemas de carácter global,[8] entre otros. En la sociedad del riesgo los conflictos de distribución de los bienes sociales (ingresos, puestos de trabajo, seguridad social) explicitan la contradicción fundamental de la sociedad interclasista, y son superpuestos por los conflictos de distribución de los daños colectivamente producidos.[9]

La sociedad del riesgo es productora de nuevos contrastes de intereses y una novedosa comunidad de amenaza, pero su solidez política aún está por verse. Y en la medida en que se agudicen las amenazas de la modernización y se supriman zonas no afectadas que aún puedan quedar; a diferencia de la sociedad de clases, la sociedad del riesgo despliega una tendencia a la unificación objetiva de los daños en las situaciones de amenaza global: «En el caso límite, amigos y enemigos, el este y el oeste, arriba y abajo, la ciudad y el campo, negros y blancos, sur y norte están expuestos a la presión igualatoria de los riesgos civilizatorios que se potencian. Las sociedades de riesgo no son sociedades de clases, eso aún es demasiado poco. Contienen en sí una dinámica de desarrollo que hace saltar las fronteras y es democrática de base, y además obliga a la humanidad a unirse en la situación de las autoamenazas civilizatorias» (Beck, 2006: 67).

En sentido análogo al anterior, la Encíclica *Laudato Si* convoca al cuidado de la *casa común*, y refiere la problemática socio-ecológica como una crisis o consecuencia dramática de la descontrolada actividad humana. Actualiza el mensaje de Pablo VI ante la FAO, sobre la posibilidad de una catástrofe ecológica bajo el efecto de la explosión de la civilización industrial, enfatizando que «los progresos científicos más extraordinarios, las proezas técnicas más sorprendentes, el crecimiento económico más prodigioso, si no van acompañados por un auténtico progreso social y moral, se vuelven en definitiva contra el hombre» (Bergoglio, 2015: 3).

La premisa de *Laudato Si* crispa la conciencia planetaria debido a la alteración ecológica global; hace notar el poco empeño para salvaguardar las condiciones morales de una auténtica ecología humana, y prevé que toda pretensión de cuidar el mundo supone cambios profundos de los estilos de vida, modelos de producción y consumo, y de las estructuras de poder que rigen hoy la sociedad. Si Benedicto XVI propuso «eliminar las causas estructurales de las disfunciones de la economía mundial y a corregir los modelos de crecimiento que parecen incapaces de garantizar el respeto del medio ambiente» (2007); Bergoglio concluye que la degradación de la naturaleza está unida a la cultura que modela la convivencia humana, y que muchos esfuerzos para buscar soluciones concretas a la crisis ambiental suelen ser

frustrados no solo por el rechazo de los poderosos, sino también por la falta de interés de los demás (2015: 2-3).

Desde el enfoque sociocultural aludido por Jaquenod de Zsögön, en la historia de la humanidad las culturas ancestrales reflejan el uso prudente de los elementos físico-bióticos de la naturaleza, toda vez que la «madre tierra» es el centro de sus actividades, de su cultura, y por ello resistieron y resisten el dominio legal o capacidad de disposición de la naturaleza como si se tratara de cualquier bien apropiable en términos del derecho civil, cuyo ímpetu *propietarista* exacerba la crisis a la que ha llevado la actitud de supremacía y progresivo dominio mercantil sobre el medio físico-biótico (2011: 116-117). Pero en regiones del Sur por ejemplo, se vislumbran opciones como la que podría configurarse a partir del concepto africano *Ubuntu*, que sugiere la felicidad de la población como objetivo de Estado en Bután; o las nociones sumak kawsay (buen vivir) y suma qamaña (vivir bien) asumidas como alternativa al modelo de desarrollo hegemónico en países latinoamericanos (Peters, 2014: 128). Para efectos del presente artículo se la desagrega en las siguientes tendencias:

• La asumida por ecologistas, sindicalistas, feministas, socialistas, pacifistas, prioriza la preservación de la naturaleza y la construcción participativa del buen vivir en términos del sumak kawsay o del suma qamaña, entendidos como una alternativa al desarrollo o utopía por (re)construir; y considera que la participación ciudadana es fundamental no solo para la implementación del buen vivir, sino en la definición del concepto (Estermann, 2014; Álvarez, 2014; Medina, 2014).

• Una tendencia ideológico-política anti capitalista da por no finalizado el modo de producción del Estado neoliberal y sus formas de representación política para legitimar o revalidar el *statu quo*. El contenido esencial de su proclama es aprovechar la crisis para revolucionar la política a través de los poderes populares, insertar a la ciudadanía en prácticas de poder que fracturen la hegemonía dominante, activar la política por medio de la participación directa en la creación de espacios de interacción social emancipatorios, y enfrentar el capitalismo del siglo XXI.

Su premisa es defender la vida contra esquemas de organización de la producción depredadora del ser humano y de la naturaleza. Los pilares de este discurso contra hegemónico son el buen vivir, los derechos de la naturaleza, la economía social y solidaria, la construcción de equidades, la soberanía alimentaria y la plurinacionalidad e interculturalidad (Márquez-Fernández, 2012; Breilh, 2012; Hidalgo, 2012; Simbaña, 2011; Dávalos, 2008).

• La orientación denominada Socialismo Estatista prioriza la gestión política del sumak kawsay, la equidad social, y minimiza las consideraciones ambientales y etno-culturales. Su consigna gira en torno a un proyecto denominado bio-socialismo republicano, impulsa el potenciamiento del Estado y el neo-extractivismo. Esta orientación incidió para que se ubiquen en categoría constitucional las nociones: buen vivir (sumak kawsay) y vivir bien (suma qamaña), con la expectativa de transformar el Estado y cambiar el orden establecido (Ramírez, 2013; Larrea, 2010; Roitaman, 2010; Houtart, 2010; Silva, 2008).

En general la objeción al modelo de desarrollo de raigambre liberal capitalista (neoliberal) se nutre del pensamiento crítico latinoamericano impulsado por Theotonio Dos Santos, Aníbal Quijano, Agustín Cueva, Pablo González Casanova, desde hace décadas, y cuestiona severamente las concepciones dominantes sobre el desarrollo y el crecimiento económico (Boron, 2013: 75-106). A nuestro criterio, las tesis en defensa de los derechos colectivos fundamentales sustentadas en clave sociocultural por Albó, 1996; Dussel, 1993; Stavenhagen, 1998; Díaz Polanco, 2007; Echeverría, 2008, coadyuvan a profundizar el pensamiento crítico referido.

4. **Enfoque sociocultural: pueblos indígenas y sumak kawsay - suma qamaña**

Pueblo indígena es aquel que, además de presentar los rasgos culturales antes indicados, o algunos de ellos, es originario de la región que habita y ha quedado incluido en la institucionalidad de otra sociedad dominante, que ocupa su medio original. Un pueblo indígena se define como tal en relación con una sociedad que no es originaria y que no logra serlo, y por la conciencia que desarrollan sus miembros sobre esta situación (CONAIE, 1994: 51).

Conforme al Art. 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pueblos indígenas son aquellos que por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

América Latina tiene 826 pueblos ancestrales y se estima que otros 200 viven en aislamiento voluntario. La población indígena total aproximada es de 45 millones de personas.

AQUÍ TABLA Población de pueblos indígenas: censos y estimaciones alrededor del 2011y 2012

Fuente: (CEPAL, 2014: 98). Adaptación propia.

Producto del proceso emancipador de los pueblos ancestrales y mayormente fortalecido en la década de los noventa, el movimiento indígena latinoamericano se constituyó en un actor social y político de primer orden, con capacidad para posicionar sus propuestas en las agendas nacionales e internacionales, y en cierto nivel para formular políticas públicas tendientes a cerrar las brechas de inequidad que padecen estos colectivos frente al resto de la población (CEPAL, 2014).

La incidencia de esa lucha emancipatoria ha logrado que se asuma como una prioridad política en la región, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como iguales entre pueblos iguales. En lo que va del siglo XXI los países latinoamericanos han profundizado el enfoque socio-cultural y varios han radicalizando su crítica al modelo de desarrollo, en función de centrarlo hacia la igualdad y con perspectiva de derechos. Ello supone esfuerzos para enfrentar las iniquidades que persisten en América Latina, y que afectan sobremanera a estos pueblos y a sectores sociales históricamente discriminados.[10]

Con base en su proyecto político (histórico) pueblos indígenas de Ecuador y Bolivia han diseñado estrategias conducentes al cambio de las relaciones de poder y del modelo de desarrollo; una estrategia prioritaria ha estado dirigida a la reforma

del Estado y determinación de macro políticas públicas y políticas públicas sectoriales, en clave sociocultural. Desde esta perspectiva, sus saberes e ideas cardinales como el buen vivir (sumak kawsay) y el vivir bien (suma quamaña) fueron parte del núcleo de la reforma del Estado en Ecuador (2008) y en Bolivia (2009), y las Asambleas Constituyentes de los dos países elaboraron constituciones que posteriormente fueron decididas mediante referéndum. A continuación se esboza el contenido esencial del buen vivir y del vivir bien, o sustrato que irradia las dos normas supraordenadas.

a) *Suma qamaña (vivir bien)*

Los pueblos indígenas de ascendencia aymara definen al suma qamaña como «un paradigma de existencia de bienestar, y hace referencia a la buena vida en un sentido integral y estratégico de vida correcta y en armonía con la naturaleza. Paradigma de vida que toda la humanidad está buscando, porque implica el bienestar de todos y no de unos pocos. Es una posible solución a la crisis de la civilización moderna» (Yampara, 2001: 20). En el mismo sentido, el suma qamaña es vivir y convivir en armonía integral con los diversos mundos de la naturaleza eco-biótica, como relación de los humanos con su medio —espacio, tiempo, materia y energía (Muruchi Poma, 2010: 14)—.

El *vivir bien* entendido en el marco de una reconstitución del término por parte de los pueblos indígenas, es un proceso de bienestar político, económico, social y cultural, trabajado desde un enfoque de recuperación de la autoestima, de la identidad; porque es parte del ejercicio del buen vivir en cuanto concepción filosófica integral de lo que son los derechos fundamentales y colectivos (Choque, 2010, en Niel, 2011: 5). El Suma Qamaña es el estado de bienestar, una relación de equidad entre las personas y la comunidad así como de la gente con la naturaleza, relación profunda de sentido y respeto (Choque, 2008: 226). En sentido análogo: «el suma qamaña es la interrelación entre nuestra energía espiritual/qamasa, nuestra vida/jakasa, nuestra muerte/jiwasa y así se conforma *el tejido del bienestar*, tejido de espíritu, vida y muerte donde lo material está cementado por la espiritualidad» (Torres, 2008, en PADEP/GTZ, 2008: 69).

Vivir bien o en plenitud significa: vivir en armonía y en equilibrio con los ciclos de la madre tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia. Vivir bien es vivir en comunidad, en hermandad, y especialmente en complementariedad; es una vida comunitaria y significa compartir sin competir. Es la base para la defensa de la naturaleza, de la vida misma y de la humanidad toda (Huanacuni, 2010: 13, en Niel, 2011: 9).[11]

Otro fundamento del suma qamaña, clave del sistema de vida indígena es la *reciprocidad* y se asume que la vida está guiada por la dualidad y la complementariedad. Estos caracteres del mundo explican el acto de intercambio o la obligación social y ética de dar para recibir, pero se diferencia de la solidaridad. La solidaridad surge de un desequilibrio y de la acumulación por parte de uno. Al contrario, la reciprocidad es un deber social que funciona con la idea cíclica, «yo ayudo, un día tú me ayudarás» y de proporcionalidad, o sea que no se mide pero que un día le regresará el apoyo. El principio de reciprocidad está interrelacionado con el acto de

ayuda mutua, del trueque o la prestación mutua de servicios y explica la concepción de la economía del «buen vivir» (Niel, 2011: 11).

b) *Sumak kawsay (buen vivir)*

Luis Macas, expresidente de la CONAIE y primer rector de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (Amawtai Wasi o Casa del Saber) explica que el sumak kawsay (buen vivir) es la plenitud, lo sublime, lo excelente, y superior. El kawsay es la vida, *es ser estando*, es dinámico y cambiante, no es una cuestión pasiva. Por lo tanto es la vida en plenitud, la vida en excelencia material y espiritual. La magnificencia y lo sublime se expresan en la armonía, en el equilibrio interno y externo de una comunidad. Aquí la perspectiva estratégica de la comunidad en armonía es alcanzar lo superior (Macas, 2010).

El énfasis radica en que: «...el sistema comunitario se sustenta en los principios del *randi-randi:* concepción y práctica de la vida en reciprocidad y redistribución o principios que están vigentes en las comunidades. Se basa en la visión colectiva de los medios de producción y no existe la apropiación individual, la propiedad es comunitaria. El ruray, *maki-maki*, es la organización del trabajo comunitario que se ha generalizado hoy por hoy en todos los pueblos» (Macas, 2010). La vida en plenitud es una descripción que se amplía con palabras adicionales como reciprocidad, consenso, pachamama, equilibrio interno y externo de una comunidad:

> No es posible la convivencia del Sumak Kawsay y el sistema actual, no puede ser un sistema de este Estado, hay que pensar fundamentalmente en el cambio de estructuras de este Estado y construir uno nuevo, pero hecho con nuestras manos, con las manos de todos y todas. Estamos presentando una propuesta como opción de vida para todos, no es una propuesta indígena para los pueblos indígenas sino para toda la sociedad. Debemos llegar a acuerdos, consensos entre los diferentes sectores hacia la construcción de una sola agenda, una propuesta de lucha y al entendimiento del Sumak Kawsay. El objetivo es recuperar y desarrollar nuestros sistemas de vida, instituciones y derechos históricos anteriores al Estado, para descolonizar la historia y el pensamiento [Macas, 2010].

El enfoque indígena andino del sumak kawsay y suma qamaña se centra en la comunidad humana, en la complejidad e inmanencia de la *pachamama* y del cosmos, asumidos como matrices vivas e integradas por fuerzas animistas que coadyuvan a mantener relaciones armónicas y complementarias entre seres humanos-naturaleza y sus ciclos vitales.

Este enfoque implica una hermenéutica comunitaria de la ética fundamentada en sujetos en devenir (ser-siendo) en los entrelazamientos de la naturaleza con los demás acontecimientos vitales e integraciones complejas; enfrenta el problema de la transformación de las relaciones de poder y de la constitución de los sujetos en el marco de la interculturalidad y desde una perspectiva de lucha ideológica. El contenido esencial del buen vivir en la Constitución ecuatoriana del 2008 fluye de las ideas germinales que constan en el denominado «Proyecto histórico» de la CONAIE, propuesto hacia el año 1986 y consolidado en 1994.

c) *Tendencia utilitarista del buen vivir (sumak kawsay)*

El término está siendo apropiado por sujetos y movimientos políticos que lo resignifican desde múltiples dimensiones: culturales, religiosas, económicas, jurídicas o pragmáticas.

Al menos hay tres perspectivas del sumak kawsay: *a*) uso genérico, *b*) uso restringido y *c*) uso sustantivo.

> El uso sustantivo es: un conjunto de ideas que comparten una crítica al desarrollo convencional, como una propuesta de superación a este, y que se conjuga desde varias corrientes, unas que pueden ser calificadas como «occidentales» y otras, muy importantes, que responden a elementos provenientes de los saberes de los pueblos indígenas. Bajo esta postura, el «Buen Vivir» es tanto post-socialista como post-capitalista. Si bien se pueden tomar elementos propios de las corrientes políticas modernas, bajo este sentido no existiría un «Socialismo del Buen Vivir» [Gudynas, 2014: 27-28].

Esta es una tendencia que propone avanzar hacia alternativas que buscan ir más allá del programa de la Modernidad; y en cuanto concepto plural en construcción el núcleo clave del buen vivir es el diálogo intercultural; en consecuencia habría varios buenos vivires, entre otros: el sumak kawsay, el suma qamaña, y cada uno de ellos compartiendo elementos con los otros usos, en todo caso los dos expresan posiciones esencialmente identificadas con los pueblos indígenas andino amazónicos: Ecuador y Bolivia.

El enfoque utilitarista ubica a los autores que tratan el sumak kawsay a partir de tendencias ideológico-políticas: socialista y estatista, indigenista y pachamamista o ecologista y post-desarrollista. Con base a la adscripción de los autores los identifica con un marco cultural de referencia, ya con la cosmovisión andina, el modernismo o el post-modernismo y a partir de esta clasificación posiciona a cada autor respecto de 6 debates que se plantean sobre el sumak kawsay: significado, traducción, origen, referente cultural, relación con el desarrollo y sobre su dirección de destino (Hidalgo y Cubillo, 2013: 35).

El debate no excluye criterios como aquel de que los autores deberían esforzarse, primero por comprender las aportaciones de sus interlocutores atendiendo al marco epistemológico al que pertenecen, antes que valorando dichas aportaciones a partir del marco en el que actúa cada uno, y en segundo lugar, que ayuden a hacerlos más fructíferos al sacar dichos debates de la confrontaciones políticas nacionales a favor o en contra de los gobiernos de turno, y llevándolos a un plano más académico.

5. **Enfoque aristotélico de la «vida buena»**

Las nociones «vida buena» y «bien» son tratadas por Aristóteles en la Ética a Nicómaco, y están relacionadas a la búsqueda de la vida buena y la felicidad. Esta ética comprende toda acción humana y muestra el sentido moral del hombre y cómo se manifiesta dicho sentido en el modo de vida. Su explicación parte por plantear «al hombre» o ser racional que sabe que está vivo y que saber vivir en el mundo es la más humana de las tareas. Frente a las preguntas: ¿qué es la vida

buena?, ¿qué es el bien?, ¿en qué consiste vivir bien?, ¿vivir plenamente? El estagirita argumenta que vivir plenamente significa cumplir con la naturaleza humana animal-racional, que se expresa de forma vegetativa (como las plantas) y sensitiva-emotiva (como los animales).

Toda acción o percepción que contradiga esa naturaleza le perjudica; y concluye Aristóteles, que de ello se da cuenta el ser humano porque es racional y por tanto capaz de detectar el error y la contradicción en la naturaleza como en sí mismo; capaz de actuar con base en la virtud y en función de la justicia a través de una actitud racional y normativa que permita regular los comportamientos. En este proceso la prudencia es la virtud intelectual que da sentido a la vida plena del hombre, y esta es el término adecuado por donde los medios se coordinan con los fines y los fines con los medios.

Para el filósofo griego la justicia es la virtud que más se asemeja a la prudencia, y el prudente es el que sabe vivir bien él mismo, sabe vivir bien en general, vive bien y hace vivir bien (Aristóteles, 1931). Si la prudencia es la facultad para discernir lo que es necesario para vivir bien, la prudencia permite discernir los medios para procurar la felicidad. La vida feliz es la vida buena y esta es siempre mejor que la sola vida si se vive la totalidad de la naturaleza, de la comunidad y del individuo. En concreto, vivir bien es cumplir con la naturaleza humana y dicho cumplimiento forma parte de la experiencia humana. Atendiendo a ello insiste en preguntar ¿Qué es vivir excelentemente, virtuosamente y plenamente al mismo tiempo? Su respuesta es: vivir felizmente, pero la felicidad se expresa por instantes, es breve, imprevisible y ocasional (Aristóteles, 1931).

Conforme a la *Ética nicomáquea* el fin de la política debe ser el bien del hombre, el supremo entre todos los bienes que pueden realizarse, pero: ¿En qué consiste ese bien?, y de acuerdo al filósofo es la felicidad: Por tanto vivir bien y obrar bien es lo mismo que ser feliz. Es decir, vivir bien conforme a la virtud y la justicia, toda vez que la justicia es fundamental y propia de la comunidad política (1931: 15-22).

6. **Síntesis analítica**

La crisis del crecimiento económico ha sido objeto de estudios desde enfoques distintos por parte de la academia crítica, movimiento indígena, movimientos sociales, expertos e instituciones locales e internacionales. La urgencia es encontrar alternativas al modelo económico-político dominante; y no descartan la creación de un marco constitucional y normativo impregnado del buen vivir, o la concreción al menos del desarrollo sustentable, signado por más de un centenar de Jefes de Estado en la Conferencia de Río, Eco/92 (Naciones Unidas, 1992).

No obstante se registran prácticas gubernamentativas económico-políticas que adhieren tales postulados, pero generan controversia, por ejemplo: los gobiernos de Bolivia y Ecuador asumieron el denominado modelo neo-extractivista, argumentando que lo hacen en función de cambiar la re-distribución de la renta que genera la extracción extensiva a intensiva de recursos naturales no renovables, en el caso de Ecuador y conforme al discurso oficial, ha estado dirigida a captar recursos económicos que han sido invertidos en la construcción de centrales hidroeléctricas para la generación de energía limpia y de bajo costo, por ejemplo.

En igual forma se argumentó que el fortalecimiento del rol del Estado en la economía y la adopción del garantismo como sustrato del Estado constitucional de derechos, responde a un innovado régimen político diseñado para la concreción del bio-socialismo.[12] La objeción a estos procesos se sustenta en que reproducen patrones de extracción, de producción y sistemas político-normativos en el marco de la racionalidad del modelo económico y socio-político históricamente establecido.

Peters (2014: 150, citando a Bourdieu, 1981: 276), induce a asumir que planteamientos políticamente exitosos, como aquellos, no trascienden la *doxa* del discurso del desarrollo, y que por el contrario son compatibles con la lectura de la economía de mercado y el paradigma del crecimiento. Se trataría de alternativas políticas dentro del ámbito de cambios afirmativos y que buscan transformaciones supeditadas al modelo dominante sin cambiar el modelo como tal.

En la perspectiva analítica del presente artículo, el proceso emancipatorio indígena reivindica las nociones sumak kawsay y suma qamaña como ideas sustanciales de la causalidad de la Reforma del Estado, y que implica la adopción de nuevas constituciones garantistas y rectoras de macro políticas públicas para profundizar: la pluralidad jurídica, los derechos colectivos indígenas con atributo de derechos fundamentales, los derechos de territorialidad, equidad en la distribución y redistribución del producto social; respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural; respeto, en todas sus dimensiones a la dignidad de las personas y de las colectividades. Lo que equivale a una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza[13] para alcanzar el buen vivir y el vivir bien (Constitución de Ecuador, 2008; Constitución de Bolivia, 2009).

Las transformaciones constitucionales referidas han hecho posible la generación de innovados marcos normativos y regulatorios, de políticas públicas sectoriales y nuevos estándares jurídico-constitucionales. En materia ambiental por ejemplo, nuevos estándares jurídicos como: legitimación activa, aplicación del principio precautelarlo, inversión de la carga de la prueba, ponderación como método para evitar la colisión de los derechos humanos-naturaleza, características del objeto de tutela jurídica a partir del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, además de otros estándares que rigen tanto para la gestión pública como para la administración de justicia constitucional, educación intercultural bilingüe, uso comunitario del agua, soberanía alimentaria, autodeterminación de pueblos ancestrales, uso comunitario de la tierra.

En el caso de los pueblos originarios de los países andino amazónicos Ecuador y Bolivia, estos derechos son consecuencia de una dialéctica socio-política y cultural expresada en sendos levantamientos emancipatorios, portadores de principios de raigambre comunitaria.

En Ecuador el buen vivir funcionó como un mecanismo causal que coadyuvó al origen del Estado constitucional de derechos. Tanto el buen vivir, como en Bolivia el vivir bien, fueron dispositivos clave para establecer el Estado plurinacional en los dos países.

La ubicación de las nociones buen vivir (sumak kawsay) y vivir bien en los preámbulos de las normas supraordenadas de los países mencionados, responde a una técnica legislativa en clave neoconstitucional, que asume al preámbulo como parte inherente del contenido esencial de la Constitución como norma (o ley) de obligatorio cumplimiento. Por tanto, el Preámbulo impregnado de aquellas nociones, irra-

dia su contenido esencial en todo el corpus constitucional, y este irradia de forma absoluta el ordenamiento jurídico ordinario que se promulgue, la planificación de la gestión pública e instrumentos para la generación de macro políticas públicas y políticas públicas sectoriales.

Desde la doctrina constitucional-jurídica se infiere que nada de lo que está dentro del ámbito público estatal irradiado por el buen vivir y el vivir bien, puede estar fuera de lo que constitucionalmente no es decidible no decidir. Esto es, lo que ninguna mayoría puede válidamente decidir, o sea, la violación o la restricción de los derechos de libertad, y lo que ninguna mayoría puede legítimamente no decidir, es decir, la satisfacción de los derechos sociales constitucionalmente establecidos (Ferrajoli, 2014: 9).

7. **Conclusiones**

1. El sustrato filosófico-político que determina el desarrollo del pensamiento y racionalidad moderna, instaura una racionalidad que obedece a patrones de existencia ontológica prescritos como los únicos válidos; y en el propósito de dotarle de un sentido racional a la totalidad del pensamiento abstracto, se termina por formalizar un orden lógico deductivo de la racionalidad como razón intérprete de la realidad. En este sentido, en las sociedades modernas incididas por la ética aristotélica (*nicomaquea*): la vida buena es inherente a la especie humana, se expresa en todos los ciclos del proceso civilizatorio y se centra en una hermenéutica del sujeto, del individuo (Aristóteles, 1931). Este es el dato de reconocimiento inalterable del individualismo moderno, subsumido en el modelo político liberal y sucesivas innovaciones normativo-institucionales que históricamente han determinado la formulación de políticas públicas.

2. Pueblos y nacionalidades (sociedades comunitarias) andino amazónicas ecuatorianas y bolivianas sustentan sus formas de vida en el buen vivir (sumak kawsay), y en el vivir bien (suma qamaña); cuyo contenido esencial evoca ideas emancipatorias que los pueblos originarios proyectan como símbolo de una revolución cultural, que ha de ser capaz de revertir el crecimiento económico y el modelo de desarrollo de raigambre liberal capitalista; así como el individualismo, el hedonismo, el consumismo y sus consecuencias.

En tal sentido, el descentramiento del sujeto individualizado sería posible, sí y solo sí, se asume el contenido filosófico-político sustancial que fluye de la comunidad, y da razón de la interdependencia relacional no dicotómica, sino holística entre seres humanos y naturaleza; que incuba una dimensión comunitaria del sujeto y expresa la dialéctica del *ser-siendo*, de una dinámica colectiva que gravita sobre las formas de producción y consumo, para acabar con la injusticia cultural y la injusticia distributiva. Esta es su norma de reconocimiento.

3. El buen vivir y el vivir bien se vislumbran como un umbral utópico, y connotan la idea de que no es pensable la sociedad comunitaria ni la democracia sustancial sin un proyecto político común que guíe su destino histórico. Empieza por descolonizar la historia y el pensamiento. En este sentido, el proceso descrito implicaría la compenetración de identidades políticas en las culturas y más allá de la racionalidad dialógica, de la dialéctica del nosotros y los otros, de los otros y noso-

tros, entrañan una hibridación identitaria socio-política-cultural.[14]

Por inferencia lógica se concluye que las nociones (ideas) buen vivir y vivir bien propias de los pueblos indígenas, activaron coaliciones promotoras[15] que cumplieron el rol de dispositivos que modificaron el pensamiento y movilizaron a la sociedad, suscitando la convocatoria por parte de cada gobierno a Asambleas Constituyentes en Ecuador y Bolivia, equivalentes a instituciones jurídico-políticas que elevaron dichas ideas a categoría de principios rectores de las Normas constitucionales, cuya irradiación permea todo el ordenamiento, toda gestión pública.

En un momento se pensó que este proceso llevaría a la subsunción del propio Estado en lo colectivo (en lo comunitario), pero ello no ha sucedido. No obstante, en el caso ecuatoriano y en sentido superlativo, nada está fuera de la Constitución normativa, garantista y rígida; de la cual dimana un carácter vinculante para la formulación e implementación de macro políticas públicas y políticas públicas sectoriales asociadas al buen vivir (sumak kawsay). Finalmente, queda pendiente estudiar si el cambio de la política pública en Ecuador responde a un cambio de segundo orden, o fundamentar por qué el buen vivir se inscribe o no en la dinámica de un cambio de paradigma. Cabe señalar que hemos iniciado un estudio respecto a la aplicación de los nuevos estándares jurídico-constitucionales en la jurisdicción constitucional ecuatoriana. El objetivo es analizar veredictos de la Corte Constitucional en materia de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza, en función de determinar el sentido de la interpretación constitucional y elucidar si dicha interpretación es correspondiente con el modelo axiológico de la Constitución como norma o de la Constitución como orden, y por qué ello coadyuva o no a la consolidación democrática (en clave neo-constitucional).

8. **Bibliografía**

ALBÓ, J. *et al.* (1996). *La integración surandina: cinco siglos después*. Cuzco: Corporación Norte Grande, Taller de Estudios Andinos y Centro de Estudios Regionales Bartolomé de Las Casas.

ÁLVAREZ, F. (2014). «La distorsión del sumak kawsay» en Atahuallpa Oviedo (comp). *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*. Quito: Ediciones: SUMAK.

ARISTÓTELES (1931). *La ética a Nicómano*, en http: //www.proyectoespartaco.dm.cl. (Visitada el 22 de octubre de 2015).

BENEDICTO XVI (2007). *Discurso al Cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede* (AAS 99).

BERGOGLIO, J.M. (2015). «*Laudato si*». *Carta Encíclica sobre el cuidado de la casa común*. España: Verbo Divino.

BECK, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

— *et al*. (2007), «Teoría de la sociedad del riesgo», en Josetxo Beriain (comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.

BREILH, J. (2012). «Buen vivir y críticas al desarrollo: saliendo de la modernidad por la izquierda», en Francisco Hidalgo Flor y Álvaro Fernández-Márquez (eds.). *Contrahegemonía y buen vivir.* Quito: Universidad Central del Ecuador y Universidad Universidad de Zulia - Venezuela.

BORÓN, O. (2013). *Pachamamismo vs. extractivismo*. Quito: Eugenio Espejo Corporación.

CARDOSO, F.E. (1973). *Problemas del subdesarrollo latinoamericano*. México: Nuestro Tiempo.

CARBONELL, M. (2010). *Neo-constitucionalismo y derechos fundamentales*. Quito: Cevallos. Editora jurídica.
GONZÁLEZ CASANOVA, P. (2006). *Sociología de la explotación*. Argentina: CLACSO.
CEPAL (2014*). Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago: CEPAL.
— (2008). *Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos.* Santiago: CEPAL.
CHOQUE, M.E. (2007). «Procesos de construcción intercultural en Bolivia», en Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (comps.). *Descentralizar: un derrotero a seguir.* Quito: Flacso, Inwent, Senplades, 2008.
— (2010). En Maïté, Niel (2011). *El concepto del Buen Vivir*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR (1994). *Proyecto político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR (2008).
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO – BOLIVIA (2009).
DÁVALOS, P. (2008). «Reflexiones sobre el Sumak Kawsay (el Buen Vivir) y las teorías del desarrollo», en Antonio Hidalgo, *et al*. (ed.) (2014). *Antología del pensamiento indigenista sobare el sumak kawsay.* España: Universidad de Huelva – Universidad de Cuenca.
DÍAZ-POLANCO, H. (2007). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnografía*. Cuba: Fondo Editorial Casa de las Américas.
DUSSEL, E. (1993). «Europa, modernidad y eurocentrismo», en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Edgardo Lander (comp.). Buenos Aires: CLACSO.
— (1994). *El encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la modernidad*. Quito: Abya Yala.
DOS SANTOS, T. (2007). «Globalización, crecimiento económico e integración». *En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo (comps.). Disponible en: http: // bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/05DosSantos.pdf
— (1970). *El nuevo carácter de la dependencia*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
ECHEVERRÍA, B. (2008). «La modernidad americana (claves para su comprensión)», en Bolívar Echeverría (ed.) *La americanización de la modernidad*. México: Editorial de UNAM.
ESTERMANN, J. (2014). «Ecosofía Andina», en Atahuallpa Oviedo (comp.). *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*. Quito: Ediciones SUMAK.
FERRAJOLI, L. (2014). *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Trota.
GUANDINANGO, Y. (2014). «Del sumak kawsay y allí kawsay: relaciones socioculturales en los sistemas familiares comunitarios una mirada desde las comunidades kichwas», en von Barlowen y Klaus Töpfer (coords.). *Desarrollo sostenible en una modernidad plurarl. Perspectivas latinoamericanas.* Quito: Abya – Yala.
GUDYNAS, E. *et al*. (2014). *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*. Quito: Ediciones SUMAK.
GUNDER FRANK, A. (1967). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
— (1988). *El desafío de la crisis.* Caracas: Nueva Sociedad.
HIDALGO, F. (2012). «Contrahegemonía y buen vivir en la fase posneoliberal» en Francisco Hidalgo Flor y Alvaro Fernandez-Mçarques (ed.). *Contrahegemonía y buen vivir.* Quito: Universidad Central del Ecuador y Universidad de Zulia – Venezuela.
HIDALGO, L. y CUBILLO, A. (2013). *Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay*. Quito: ICONOS no. 48, 25-40. FLACSO.
HOUTART, F. (2010). «La crisis del modelo de desarrollo y la filosofía del sumak kawsay» en *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y sumak kawsay*. Quito: SENPLADES.

HUANACUNI, F. (2010). «Buen Vivir/Vivir Bien, Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas», en Maïté, Niel (2011). El *concepto del Buen Vivir*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S. (2011). *Manual para el estudio del Derecho Ambiental*. Madrid, Editorial Dikinson, Loja, UTPL.
LARREA, A. (2010). «La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contrahegemónico» en *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y sumak kawsay*. Quito: SENPLADES.
LEFF, E. (1994), *Ecología y capital: Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI.
— (2000). «Pensar la complejidad ambiental», en Leff, E. (comp.). *La complejidad ambiental*. México: Siglo XXI.
— (2006), *Aventuras de la epistemología ambiental*. México: Siglo XXI.
LEMKOV, L. (2006). *Sociología Ambiental*. Barcelona: Icaria.
MACAS, L. (2010). Mundo: *Debate sobre el Buen Vivir. Armonía de la Comunidad con la Naturaleza.* Quito, en http: //viaorganica.org/medio-ambiente/debate-buen-vivir-armonia-naturaleza/ Visitada el (01/11/2015).
MARCUSE, H. (1972). *El hombre unidimensional*. Seix Barral: Barcelona.
— (1972). *La sociedad opresora: industrialización y capitalismo*. Caracas: Editorial Nuevo Tiempo.
MARTÍNEZ ALIER, J. y ROCA, J. (2001). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
MÁRQUEZ-FERNÁNDEZ, A. (2012). «De la racionalidad del capital a la racionalidad del buen vivir», en Francisco Hidalgo Flor y Álvaro Fernández-Márquez (ed.). *Contrahegemonía y buen vivir.* Quito: Universidad Central del Ecuador y Universidad de Zulia - Venezuela.
MEDELLÍN, P. (2015). *Gobierno y políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. De cómo y con qué se gobierna en países de frágil institucionalidad*. Quito. (Inédito).
MEDINA, J. (2014). «Suma Qamaña, vivir bien y de vita beata», en Atahuallpa Oviedo (comp). *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*. Quito: Ediciones: SUMAK.
MORIN, E. (2005). «El devenir del devenir», en José Solana Ruiz (coord.), *Con Edgar Morin. Por un pensamiento complejo. Implicaciones interdisciplinares*. Madrid: Universidad de Andalucía – Akal.
MURUCHI POMA, F. (2010). *Vivir Bien: Qhapaq Ñan, Suma Qhamaña, Sumaj Qhawsay, Bases de un histórico modelo económico*. La Paz.
MUSSALI, R. (2005). «Globalización y políticas públicas transnacionales: una (des)construcción para América Latina», en Castro T. y Oliver, L. (coord.), *Poder y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
NACIONES UNIDAS (1992). *Informe de la conferencia de las naciones unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Río de Janeiro: NN.UU.
— (2014). *Objetivos del milenio, informe 2014*. Nueva York: NN.UU.
NIEL, M. (2011). El *concepto del Buen Vivir*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
O'DONNELL, G. «Acerca del Estado, la democracia y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas», en Miguel Carbonell, *et al*. (coord.). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América latina.* México: Siglo XXI.
OIT (1989). C169 *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. OIT: Ginebra.
OSZLAK, O. (2007). *El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación*. Caracas: Nueva Sociedad, nº 210.
PETERS, S. (2014). «Post-crecimiento y buen vivir: ¿discursos políticos alternativos o alternativas políticas?». En Gustavo Endara (coord.). *Post-crecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables.* Quito: ILDIS.
QUIJANO, A. (1990). «Modernidad, Identidad y Utopía en América Latina», en E. Lander

(Ed.), *Modernidad y Universalismo*. Universidad Central de Venezuela / Editorial Nueva Sociedad, Caracas (27-42).

RAMÍREZ, R. (2010). «Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano», en *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y sumak kawsay.* Quito: SNPLADES. — (2013). *La felicidad como medida del buen vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad*. Quito: SENPLADES.

ROITMANN, M. (2010). «La alternativa al neoliberalismo y futuros contingentes», en *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y sumak kawsay*. Quito: SENPLADES.

SABATIER, P. y Hank JENKINS-SMITH (1999). «The advocacy coalition framework an assessment». En *Theories of the policy process,* editado por Paul Sabatier. 117-166. Boulder: Westview Press.

SANTARCÁNGELO, J. y BARRONI, C. (2012). «El concepto de excedente en la teoría marxista: debates, rupturas y perspectivas». En *Scielo: Cuadernos de Economía*. Vol. 31, nº 56, Bogotá, enero-junio.

SCHOIJET, M. (2008). *Límites del crecimiento y cambio climático*. México: Siglo XXI.

SILVA, C. (2008). «¿Qué es el buen vivir en la Constitución?», en Ramiro Ávila (ed.). *Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

SIMBAÑA, F. (2011). *El sumak kawsay como proyecto político.* Línea de Fuego – pensamiento crítico. En http: //lalineadefuego.info/2011/04/12/el-sumak-kawsay-como-proyecto-politico/

STAVENHAGEN, R. (1998). *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina.* México: IIDH - Colegio de México.

TORRES, M. (2008). «El concepto de Qamaña», en PADEP/GTZ (2008). *Suma Qamaña, la comprensión indígena de la Vida Buena*, Serie*: Gestión Pública Intercultural (GPI),* nº 8. La Paz: Comunicación PADEP/GTZ.

WALSH, K. (ed.) (2003). *Estudios culturales latinoamericanos. Retos desde y sobre la región andina*. Quito: UASB – Abya Yala.

YAMPARA, S. (2001). «Cosmovivencia Andina. Vivir y convivir en armonía integral – Suma Qamaña». La Paz: *Bolivian Studies Journal /Revista de Estudios Bolivianos*, vol. 18.

* **~~Autores: Iván Narváez (Dr.). Profesor e investigador de FLACSO. Cursos: Teorías del Estado, Gobernanza, Derecho Ambiental. María José Narváez Álvarez (Mg.) Profesora de la UASB y de la USFQ. Cursos: Derecho Ambiental, Derecho Administrativo.~~**

1. Crecimiento económico es la capacidad de una economía para producir cada vez más bienes y servicios. El BID denomina crecimiento económico al aumento del producto e ingreso por persona en el largo plazo. El crecimiento sería el proceso por el cual una economía se vuelve más rica, ya sea en el nivel nacional, regional o mundial.

2. El excedente es definido como la parte del producto social que, habiendo sido generada de manera directa por la clase trabajadora, excede lo que esta necesita para reproducirse y es apropiada por la clase capitalista (Santarcángelo, 2012: 3).

3. El empleo vulnerable es definido como el porcentaje de trabajadores familiares auxiliares y trabajadores por cuenta propia respecto al empleo total.

4. Otro dato que confirma las secuelas de la globalización es que a finales del 2014, menos de un tercio de la población de los países en desarrollo utilizaba la internet, frente al 78 % que lo hacía en los países desarrollados. En todo el mundo, más de 4.000 millones de personas no utilizan internet y el 90 % de ellas pertenece a países en desarrollo (NN.UU.: O del M, 2014: 53).

5. En América Latina se ha discurrido ampliamente respecto a que no habrá grandes avances democráticos en el conjunto de la sociedad, si no se asegura la democracia en el centro mismo de la vida económica, es decir, en las unidades económicas claves: sociedades anónimas, cooperativas,

empresas personales o familiares, economía campesina, etc. «La democracia se funda en la ampliación de los poderes de los ciudadanos para influir en la decisiones fundamentales de la nación [...] en primer lugar, la capacidad de influir en la orientación de la inversiones y en el uso de los bienes materiales y espirituales acumulados por la humanidad en milenios de desarrollo civilizacional» (Dos Santos, 2007: 39).

6. (París/2015 - COP21) es la más reciente Conferencia convocada por Naciones Unidas, sobre cambio climático.

7. El indicador fue influido por las capabilidades de Amarthia Sen y Martha Nussbaum (Volkert, 2014, 15-17, en Peters, 2014: 129).

8. Entre los problemas de carácter global más relevantes constan: contaminación, pérdida de la diversidad biológica, desertización, acumulación de gases de efecto invernadero, adelgazamiento de la capa de Ozono, sobrepoblación, cambio climático.

9. Respecto a los conflictos que son matizables en términos de conflictos de atribución, más que asertos hay preguntas: ¿cómo pueden distribuirse, evitarse, prevenirse y legitimarse los riesgos consubstanciales a la producción de bienes —a la alta tecnología atómica y química, a la investigación genética, a la amenaza medioambiental, a las operaciones militares de alto nivel, a la propia depauperación de la humanidad provocada por la sociedad industrial occidental—? (Beck, 2007: 203).

10. Tómese en cuenta que solo entre el 2010 y el 2013 se registraron 200 conflictos socio-ambientales vinculados a la extracción minera e hidrocarburífera en territorios indígenas (CEPAL, 2014), y de lo que se conoce al respecto, no se ha abordado a soluciones concretas.

11. «Vivir bien no es lo mismo que vivir mejor, porque el vivir mejor es a costa del otro. Vivir mejor es egoísta, connota individualismo y desinterés por los demás; es solo pensar en el lucro, en explotar y se concentra la riqueza en pocas manos. Por ello en nuestras comunidades no queremos vivir mejor, ya que vivir mejor es aceptar que unos puedan estar mejor a cambio de que los otros (las mayorías) vivan mal. [...]. Los indígenas queremos que todos podamos vivir bien, y lograr relaciones armónicas entre los pueblos» (Huanacuni, 2010: 13, en Niel, 2011: 9).

12. El biosocialismo republicano se sustenta en: garantizar los derechos de la naturaleza construyendo una ética biocéntrica, romper distancias indignas, eliminar el racismo y formas de exclusión, buscar una libertad positiva no dominada —a más de defender la libertad negativa—. En esta misma dirección, se consideran ciudadanos/colectivos como responsabilidad republicana; espacios de participación y deliberación; el reconocimiento de vidas plurales; la autorrealización a través del autogobierno y la virtud cívica; y la construcción de un Estado y una sociedad plurinacional, intercultural y no patriarcal (Ramírez, 2010: 61-62). El reconocimiento de valores intrínsecos a la naturaleza es uno de los puntos centrales de la construcción de una sociedad con una ética biocéntrica, ello rompe con la postura antropocéntrica y promueve una ciudadanía con conciencia ambiental.

13. De aquí emerge el reconocimiento de la naturaleza en calidad de sujeto de derechos. En el Estado de derecho *legiscéntrico* supeditado al positivismo jurídico y con base en la racionalidad cognitiva instrumental moderna, únicamente quien tiene capacidad moral para comprometerse a hacer o no algo, es sujeto de derechos. Solo a partir de la irradiación del sumak kawsay constitucionalmente establecido, es plausible fracturar esa deontología y reconocer al ente no humano como sujeto de derechos. De tal forma que al orden normativo, al institucional y a las políticas públicas, les es inherente subsumir dicha calidad en todo lo que de ellas emane.

14. La hibridación de tales identidades habría de implicar: «la internalización de lo otro en lo uno, en un juego de mismisidades que introyectan otredades sin renunciar a su ser individual o colectivo. La constitución de identidades híbridas no es una disolución en la entropía del intercambio subjetivo y comunicativo, sino afirmación de sentidos diferenciados» (Leff, 2000: 45).

15. Desde la noción coalición promotora se mira al proceso del cambio de la política como una lucha entre coaliciones que buscan influenciar, en base a sistemas de creencias, sobre un área de política determinada. Estos sistemas de creencias son los que servirán de eje alrededor del cual se forman las coaliciones promotoras. Estas coaliciones se definen como un grupo de participantes que busca aliarse, en un nivel de coordinación que no es trivial, con otros participantes que comparten las mismas creencias sobre la política (Sabatier y Weible, 2007: 196).

CAPÍTULO 10

ESTADO, DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN BRASIL. ¿FIN DE UN CICLO?

Gabriela Lotta
Arilson Favareto

Introducción[1]

En 2018 se completan treinta años desde la Constitución Federal de Brasil. Con ella se puso fin a los acuerdos institucionales que marcaron el período dictatorial, se presentó un nuevo diseño del pacto federal y se estableció un conjunto de derechos sociales que se llevarían a cabo gradualmente durante las próximas dos décadas. Muchos autores han adoptado la Constitución Federal de 1988 como el marco de una nueva etapa en la agenda política del país, al considerar la historia de media y larga duración. Bresser-Pereira (2015) llama a este período como una época marcada por la relación entre la democracia y el desarrollo en la agenda pública.

Acerca de la agenda democrática, hubo en Brasil, a partir de los años noventa, un esfuerzo importante en la estructuración de sistemas públicos nacionales en áreas como educación, salud, bienestar social, entre otros. Y, han sido establecidos varios mecanismos de participación social. De manera aparentemente paradójica, sobre el programa de desarrollo, se dio en la misma década la estabilización de la inflación y una apertura económica significativa con grandes privatizaciones. Todo esto permitió una relativa modernización de la economía brasileña, en consonancia con los mandatos de la época que luego sería llamada globalización, pero con una disminución correspondiente de la presencia del Estado en sectores estratégicos, el estancamiento de la industrialización y la explosión del desempleo.

La década siguiente, a su vez, fue el momento de recuperar las inversiones públicas y el empleo y fortalecer la agenda social. En ese sentido, el país experimentó un período de crecimiento económico continuo —alrededor del 4 % por año en promedio para el período— interrumpido a partir de 2010, como consecuencia de la crisis internacional, junto con errores de conducción de la política interior y la intensificación de los conflictos entre clases y grupos sociales. Desde entonces, la tasa de crecimiento disminuye, hasta convertirse en la recesión de 2015. Este deterioro culmina con el cuestionable impedimento de la presidenta elegida, Dilma Roussef, y la adopción del nuevo gobierno de 2016, de una agenda basada en la austeridad y en la revisión de las disposiciones constitucionales consagradas en la Constitución de 1988 y asociadas a la garantía de los derechos.

Con base en el libro, La construcción política de Brasil, Bresser-Pereira (2015) se sugiere que la crisis contemporánea del país no es cíclica, pero que refleja el agotamiento de este ciclo en los términos que conocemos. En dicho trabajo, el autor explora, en particular, las conexiones entre las coaliciones de fuerzas políticas y

de la constitución de la agenda del gobierno brasileño. En las siguientes páginas buscamos añadir a estos análisis un aspecto aún más profundo acerca de la aplicación de la agenda del gobierno de Brasil en el mismo período. Tomando como punto de partida una perspectiva analítica desde las fuerzas de la coalición, buscamos entender los cambios que sufrió el interior del Estado brasileño para dar cuenta de los cambios en las fuerzas sociales en las últimas tres décadas. Por lo tanto, partimos de la misma perspectiva de análisis propuesto por Bresser-Pereira y, con variaciones, consideramos otros estudiosos de la relación entre el Estado, la democracia y el desarrollo en los últimos tiempos (North *et al.*, 2009; Acemoglu y Robinson, 2014; Singer, 2015). En este contexto, las principales variables que se pueden observar son: las coaliciones que se arman entre las fuerzas sociales en cada período; cómo estas coaliciones expresan su interés en una agenda de temas prioritarios; los mecanismos internos del Estado brasileño que permiten absorber esta agenda, introducirla y ponerla en práctica como un programa propio del Estado. El argumento central es demostrar que la duración de la superación de la crisis actual requerirá un *aggiornamento* de la agenda política y económica y su aplicación en una dirección diferente de esas posiciones dadas por los dos proyectos principales que compiten hoy por la escena nacional: la agenda liberal y socio desarrollista con sus respectivas coaliciones de apoyo.

Para demostrar este argumento, el texto está organizado en cuatro partes: la primera sección presenta algunos antecedentes y los principales hitos de la Constitución de 1988. En la segunda sección se presenta la agenda de los noventa y las formas de acción del Estado en la implementación de este programa. La tercera sección hace el mismo ejercicio, al analizar el primer mandato de Lula en la década de 2000 y la cuarta sección analiza la agenda del segundo mandato de Lula y el período dirigido por Dilma Roussef. La conclusión, como corolario, analiza la actual crisis brasileña basándose en las contradicciones de esta trayectoria de treinta años.

1. **Antecedentes y algunos hitos de la constitución de 1988**

Cuando Brasil terminó el período dictatorial después de veinticuatro años de concentración de poder en manos de los militares (1964-1988), el país ya había experimentado dos ciclos políticos importantes en su historia (Bresser-Pereira, 2015).[2]

El primero, empezado en los años treinta, resultó de un pacto nacional popular y tenía en su base un programa de desarrollo económico a través de la industrialización y sustitución de importaciones. Las coaliciones se formaron por sectores urbanos y por la protoindustria nacional emergente, en lugar de las viejas élites agrarias. Durante este período se creó la industria brasileña y algunos de sus principales empresas públicas como Petrobras y la Compañía Siderúrgica Nacional. También hubo una fuerte inversión en la construcción de un modelo de Estado weberiano, con fortalecimiento de la administración pública. Más tarde fue el momento de la inversión en los sectores de producción de bienes de consumo, tales como la industria automovilística. La industrialización y urbanización del país han ocurrido rápidamente en el período, pero la incorporación gradual de los trabajadores en la vida económica, con el crecimiento de la clase obrera y el establecimiento de una legis-

lación laboral relativamente progresista, tuvo un techo. La necesidad de reformas básicas para permitir la democratización dio lugar a una fuerte reacción conservadora que llevo a la interrupción de este gran ciclo con el golpe de 1964.

El segundo ciclo, bajo control militar y comenzando en 1964 como resultado de un pacto de modernización autoritaria que tenía en su base una agenda marcada por el intento de establecer a Brasil como exportador de bienes manufacturados, completando el proceso de industrialización, pero sin las llamadas reformas básicas, es decir, sin cambiar aspectos estructurales de la economía nacional concentrada. La coalición de gobierno estaba formada por representantes de la asociación nacional de la industria con las élites agrarias y la oposición a las fuerzas democráticas y populares. En términos económicos, Brasil ha producido un aumento al mismo ritmo de China en el período, y también un fuerte endeudamiento externo para financiar la industrialización. Esto, asociado con el contexto más restrictivo de los años ochenta, a nivel internacional, ha llevado a la crisis de la deuda, relacionada con la explosión de la desigualdad social, los cuales, en conjunto han erosionado las bases de legitimidad de la dictadura. Con el creciente malestar social, empieza un largo conflicto social que tuvo como resultado la elección indirecta de un político civil para la presidencia en 1985, y finalmente, la celebración de las primeras elecciones directas y una Asamblea Nacional Constituyente en 1987. Los ochenta son considerados por muchos autores como la década perdida en términos económicos y al mismo tiempo, como la década de la democratización en términos políticos.

Un tercer ciclo ha sido marcado por la Constitución de 1988, forjado en un Pacto Democrático y Popular que se ha basado en una amplia coalición involucrando a las fuerzas democráticas, empresas nacionales y movimientos populares de oposición a los sectores conservadores. En este sentido, el programa implementado por la Constitución Federal de 1988 tuvo dos componentes principales: la adopción de marcos institucionales para asegurar la realización de la transición democrática, y un intento de crear las bases para el enfrentamiento estructural de la crisis económica.

Con respecto al programa de transición democrática, la carta constitucional ha propuesto una serie de cambios importantes que formarían el nuevo marco institucional general para las próximas décadas. En un principio, la idea de la democracia se expandió en la propia Constitución. Debe tenerse en cuenta que eso fue no solo a través de elecciones, o la democracia por medio del voto, sino también directamente a través de la proposición de espacios y herramientas de participación que se convertirían en obligatorias en diferentes contextos o políticas —tales como conferencias, audiencias públicas, consejos públicos, políticas públicas, presupuestos participativos, entre otros—. Existió por lo tanto una expansión considerable de las posibilidades de participación de la sociedad civil en la política y el Estado brasileño, en respuesta a las demandas forjadas en el período de la dictadura y la distancia entre la política y la sociedad.

Otro aspecto importante de la Constitución de 1988, directamente relacionado con la propia coalición que la apoyó, fue el establecimiento de un modelo de federalismo para fortalecer a las entidades locales, basado en el principio de que la descentralización permitiría una mayor proximidad entre los ciudadanos y la política, entre la administración pública y los problemas locales, lo que mejoraría la demo-

cracia. Ha sido establecido, pues, un federalismo basado en la coexistencia de tres entidades federales: los municipios, los estados y el gobierno federal, que actúan al mismo tiempo con autonomía (política, fiscal y administrativa) e interdependientemente (con responsabilidades compartidas en la provisión de políticas públicas). Actualmente hay en Brasil 26 gobiernos estaduales, 5560 municipios y el gobierno federal, lo que significa una pluralidad de instituciones responsables por la formulación e implementación de políticas públicas.

El modelo de federalismo propuesto en Brasil permitió reforzar al mismo tiempo las fuerzas locales y las fuerzas nacionales, dando una respuesta a las críticas del centralismo del período de dictadura y, al mismo tiempo, asegurando su conexión con las fuerzas nacionales. Además, este modelo de federalismo amplió la presencia del Estado, que se convierte en altamente estrecho, presente en todo el territorio nacional, lo que permite formas de acción no solo para las fuerzas y los intereses políticos, sino también para la articulación de un amplio y complejo aparato burocrático.

La pluralidad de las instituciones creadas en la nueva constitución también propulsó la creación de una división de poderes, en una lógica de *pesos y contrapesos* entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (los dos primeros son elegidos y se reproducen las tres entidades federales). La división de poderes, junto con un sistema multipartidario, dieron las bases para el presidencialismo de coalición, o sea, el presidente tiene que negociar con el Congreso para lograr mayoría en las votaciones (hay en la actualidad 29 partidos políticos diferentes). Para eso, son utilizados como instrumentos de negociación la composición del gabinete ministerial y la distribución de los fondos públicos a través de enmiendas parlamentarias. Se crea, por tanto, una alta dispersión del poder y una situación en la que los diferentes actores e intereses tienen espacio para construir debates y defensas de intereses acerca de los programas y las políticas, tanto a nivel nacional como estadual y local.

Un último aspecto importante de la Constitución fue la consagración de los derechos universales de diversos tipos, tales como la educación, la salud, la vivienda, el transporte, etc. Esto dio lugar a la creación de un Estado de Bienestar Social, aunque con los límites de un país de ingreso medio y muy desigual. Esto requiere una fuerte capacidad de provisión de políticas universales por parte de todas las agencias federales y de aumentar la capacidad de garantizar el acceso a los servicios y los equipos sociales básicos. Para cumplir esta función hubo la necesidad de una expansión del Estado y de la burocracia pública, lo que requiere financiamiento. Y esto nos lleva al segundo tema fuerte de aquella época: formas de enfrentar la crisis económica.

En cuanto a la agenda económica, Brasil pasa los años ochenta en una situación estancada y con enormes problemas de financiación estatal en consecuencia de la crisis de la deuda que financia el ciclo de la industrialización anterior. El país llegó a declarar prórroga internacional en este período y recurrió a sucesivos planes económicos de intentos fallidos por estabilizar la espiral inflacionaria. Las elecciones de 1988 se llevaron a cabo con el principal partido en el país, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en una situación paradójica: por ser el partido que lideró en el campo institucional la oposición a la dictadura militar, con la transición a la democracia comenzó a controlar gradualmente la mayor parte de los gobiernos estaduales y locales, pero, por el otro lado, el contexto de crisis

económica profunda genera un desgaste brutal y creciente en los nombres nacionales más importantes del partido. El otro partido fuerte en la escena nacional, el Partido Social Democrático (PDS) y su disidencia, el Partido del Frente Liberal (PFL), estaban vinculados a las fuerzas del régimen dictatorial, a continuación, en declive. En ese marco, ningún partido logró polarizar a las otras fuerzas y crear una gran coalición. El resultado de las elecciones mostró una enorme fragmentación de los votos en varias aplicaciones. Al fin, el *forastero* Fernando Collor de Mello fue elegido por un pequeño partido, que tuvo corta duración, el Partido de Renovación Nacional (PRN), con el apoyo de un discurso de moralización y de modernización. En segundo lugar, en las elecciones estuvo Luiz Inácio Lula da Silva, de un partido pequeño, hasta entonces, pero ya con una gran visibilidad, el Partido de los Trabajadores (PT). Las acusaciones de corrupción y desastres en la conducción de la política económica condujeron a la destitución de Collor de Mello, reemplazado por su adjunto, Itamar Franco, quien nombró como ministro a Fernando Henrique Cardoso, del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), entonces mayor nombre de expresión y legitimidad pública. El PSDB fue creado a finales de los años ochenta como disidencia del PMDB.

La síntesis de este contexto es el conflicto entre, por una parte, una Constitución Federal, que reconoce un conjunto de derechos fundamentales y señaló un modelo de Estado que tendría que ser fuerte para ejercer funciones de coordinación y ejecución de lo que requiere el pacto democrático, y, por otra parte, un contexto económico muy restrictivo, marcado por la deuda, el estancamiento económico y la pérdida de competitividad económica. Una ecuación difícil, lo que le daría la nota clave de la próxima década: un programa marcado por la necesidad de modernización de la producción, con la estabilización económica requerida, junto con una reforma del Estado que produjo una disminución de los costes y una mayor eficiencia.

2. **Años noventa: estabilidad económica y modernización liberal en el contexto de globalización**

La dificultad de reeditar la agenda desarrollista que, con matices, se impuso a partir de 1930 hasta la crisis de los años ochenta, se debió a dos factores principales. En primer lugar, el problema de la financiación mencionado. No había más disponibilidad de crédito en el ámbito internacional que antes había permitido la industrialización del país durante el siglo XX. Tampoco existía el interés político de las grandes potencias capitalistas a invertir para evitar que llegasen a una América Latina vulnerable los movimientos de inspiración socialista, como ocurrió en las décadas anteriores. El muro de Berlín había caído y vivíamos el auge de la globalización y, con ella, lo que sería conocido como neoliberalismo: disminución de la regulación gubernamental, orden de la enorme inversión del Estado en infraestructuras, el desmantelamiento de las políticas que inducen a los sectores estratégicos de la economía, el enfoque y la alta selectividad en las políticas sociales, la privatización, la austeridad fiscal, la apertura económica. En segundo lugar, el contexto de la globalización creaba una dificultad adicional para los países industrializados. Sin ni siquiera una base industrial sólida y avanzada, se hizo cada vez más difícil man-

tenerse al día con el ritmo creciente de innovaciones tecnológicas y organizativas en los países avanzados y de industrialización avanzada. Las nuevas tecnologías de información y transporte ahora permitían una integración económica sin precedentes. Ante esta situación, las medidas proteccionistas, que habían sido la base de las políticas industriales tradicionales, se mostraban ineficaces, ya que impedían que la industria local pudiera seguir a través de las importaciones y otras formas de integración productiva el patrón de la producción y la productividad que prevalece en la escala internacional. Sintomáticamente, un exministro bastante conocido dijo una vez que, en este contexto, «la mejor política industrial es no tener política industrial».

Este contexto, en un sentido, confirmaba la lectura de los teóricos de la dependencia, cuyos libros principales se habían publicado treinta años antes. Debido a nuestra historia económica, en gran medida dependiente de la inserción externa a través de la exportación de productos primarios y con frágil base endógena, el país carecía de condiciones que le permitieran financiar un nuevo ciclo de crecimiento basado en la equidad; la salida era movilizar el capital internacional. En parte, debido a esta misma herencia, no había defensores de un proyecto de modernización —las empresas nacionales eran débiles y no tenían la fuerza para sostener un nuevo ciclo de la industrialización—. Dependían excesivamente del Estado, con el cual mantenían vínculos patrimoniales que llevaban a una constante ineficacia. Era necesario promover una nueva constitución de actores económicos, sin favorecer a sectores que no habían sido capaces de crear condiciones de competencia y que restaban dependientes de los subsidios directos o indirectos del Estado brasileño.[3]

Esta lectura se tradujo en dos prioridades en el periodo: las privatizaciones y el compromiso con la estabilidad económica a gran escala. La privatización permitiría la modernización de sectores vitales en el contexto de la globalización como las telecomunicaciones, la energía y la parte de la infraestructura, incluso en manos del Estado, ahora incapaces de invertir. Por otra parte, atraerían capital internacional necesario, dada la precariedad del capital nacional. Las reglas de la privatización han favorecido la asociación de grupos internacionales con grupos de capital local, especialmente los fondos de pensiones y el sector financiero. Lo que debería ser una operación de modernización, finalmente permitió un salto tecnológico y organizativo, pero también fue una forma de recomposición de las élites brasileñas, disfrutando de las condiciones creadas para insertarse en un camino de renovación de los contornos económicos del país, pero, al mismo tiempo, reeditando viejos hábitos de captura de los incentivos del gobierno para juntarse de forma subordinada al capital internacional.[4]

Ya la estabilidad económica se logró a través de la adopción de un modelo que prevalecería desde entonces: el así llamado trípode macroeconómico, una combinación de compromiso absoluto con la generación del superávit fiscal anual, una meta para la inflación, y la adopción de un régimen de tipo de cambio de libre fluctuación. El superávit fiscal se refleja en el compromiso de generar ahorros para pagar intereses de la deuda y por lo tanto un freno a la expansión del gasto. Se evitó más deuda y riesgos en el expansionismo fiscal. Esto se tradujo para los agentes económicos como antídoto a la necesidad de aumentar los impuestos o la inflación de alimentos, causando inestabilidad y la interrupción en el ambiente de inversión. El régimen de metas de inflación, a su vez, se tradujo en un compromiso de sacrifi-

car, si fuera necesario, la expansión del consumo y el gasto público, también para asegurar la estabilidad del entorno económico. Y, la adopción de libre comercio se reflejó en el compromiso de establecer las condiciones nacionales para el entorno económico internacional, con el valor de la moneda que se dictó por la condición competitiva y la integración de la economía local en el orden internacional, algo deseable en un contexto de globalización.

De hecho, este trípode macroeconómico dejó escondido un cuarto pilar: una política de interés como el principal instrumento para controlar la inflación. Las altas tasas de interés actuaron como un freno a la expansión del consumo. La caída de la inflación llevó inmediatamente a una mejora en el poder adquisitivo de la mayoría. Hubo una reducción razonable de la pobreza en los primeros años después del Plan Real, lanzado en 1994, que poco a poco dio paso a este modelo. Esto se reflejó en un mayor consumo, que pasó a amenazar la inflación. La tasa de interés regulaba la expansión del consumo. Pero, por otro lado, eso también represento un desincentivo para la inversión productiva. Parte de lo que no era suministrado por la producción nacional (con problemas en aquel momento) era compensado con las importaciones, especialmente a un momento en que había paridad entre el real y el dólar: el alto ingreso de dólares, con la liberalización económica y la privatización, asociado con el uso de reservas de divisas para mantener el valor del real en el mercado, garantizó una condición muy favorable para las importaciones, que actuaron como instrumentos de contención de precios.

En un primer momento, la sensación era que todos ganaban con estas soluciones, hasta el punto de que Fernando Henrique Cardoso fue elegido en la primera ronda de las dos elecciones presidenciales que compitió en 1994 y en 1998, venciendo a Luiz Inácio Lula da Silva. Se inició durante este periodo una polarización partidista que ha organizado la escena política durante los veinte años siguientes, con la participación del PSDB y el PT.[5] Los trabajadores ganaron en el período debido a que el poder adquisitivo real de los salarios se elevó con la contención de la hiperinflación que castigaba al país durante años. Los empresarios pensaban que se beneficiarían de un entorno estable. Parte de las viejas élites utilizaron el contexto de privatizaciones para participar en nuevos negocios que estaban siendo construidos. Y, sobre todo, el sector financiero ganó en gran medida por la diversificación de sus campos de inversión y por la política de altas tasas de interés adoptada como la base de la receta antiinflacionaria.

Pero, en un segundo momento, notablemente durante el segundo mandato de Cardoso (1998-2002), los efectos deletéreos de la prescripción comenzaron a mostrarse más evidentes. La apertura económica que se hizo en un proceso acelerado y sin reglas de transición había dado lugar a la desaparición de sectores enteros de la economía brasileña expuestos a la competencia internacional. La industria nacional, en particular, perdió terreno frente a los productos extranjeros y las inversiones internacionales. Y la modernización tecnológica trajo consigo un aumento rápido y sostenido del desempleo. Estos desequilibrios cambiaron las condiciones de flujo de recursos y también el margen de maniobra para utilización de las reservas de divisas. No había más posibilidad de hacer nuevas privatizaciones (y, por lo tanto, la entrada de divisas internacionales), ni era posible mantener la paridad entre el Real y el dólar, lo que afectaba los precios y el patrón de consumo de la población. Uno por uno los sectores que dieron un amplio respaldo a la agenda económica del

gobierno de Cardoso salieron de la coalición gubernamental. Esto dio como resultado el deterioro de los índices de aprobación del presidente mientras se acercaba el final de su mandato. Permanecieron en la coalición únicamente sectores ganadores fieles con la globalización, en particular los grupos asociados con el capital internacional y el sector financiero. Pero aun para estos grupos, no importaba tanto el apoyo presidencial, pues ya habían sido aprobados los puntos fundamentales de la agenda de modernización y liberalización económica y no se moverían los pilares básicos de la política macroeconómica.

Concomitante con esta agenda económica, con relación a los contornos del Estado brasileño, los años noventa trajeron, como se ha dicho, la necesidad de aplicar los criterios propuestos por la Constitución de 1988 en un entorno extremadamente difícil, dada la crisis económica que se administraba en la década de los noventa. La necesidad de ampliación de los derechos sociales consagrados en la Constitución encontraba límites no solamente fiscales, sino también recursos administrativos limitados, teniendo en cuenta la baja capacidad de las entidades federativas para proporcionar políticas sociales e incluso la falta de burocracia en cantidad y habilidades necesarias para eso.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en 1995, se hace un intento de abordar estos límites fiscales y administrativos. Una vez elegido, FHC propone la creación del Ministerio de Administración y Reforma del Estado, bajo el cuidado del ministro Bresser-Pereira, quien se le da la responsabilidad de proponer un modelo de reforma administrativa adecuado para el contexto brasileño y las demandas puestas por la Constitución. El ministro tuvo un fuerte apoyo de la academia brasileña y una amplia circulación por parte de las organizaciones internacionales multilaterales e instituciones académicas que proponían las bases del *new public management* (NPM).

Sobre la base de muchos estudios y un amplio diálogo con los expertos, fue construido en este momento, el Plan Director de la Reforma del Estado, con las directrices centrales que serían la reforma brasileña, fuertemente basada en los principios internacionales del NPM y por lo tanto la idea de llevar los principios de la gestión privada a el sector público.

Para dar cuenta de la aparente dicotomía entre la necesidad de universalizar los servicios públicos en un contexto de restricción fiscal y, al mismo tiempo, inspirados en un diagnóstico de mala calidad de la administración pública brasileña, Bresser-Pereira propuso un conjunto de soluciones que permitirían, al mismo tiempo, reformar el Estado (con la inserción de los principios de la reforma de la gestión) y ampliar los servicios públicos (a través de la contracción de organizaciones no estatales como proveedores). Además, se propuso como elementos centrales de la reforma: la gestión orientada a resultados, la gestión por competencias, la planificación y rediseño de procesos. En cuanto a la expansión de las capacidades de prestación de servicios públicos universales, se realizó una importante inversión en la estructuración de las capacidades cuantitativas y cualitativas en la burocracia, la creación de nuevas carreras políticas, el fortalecimiento de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), la autorización de nuevos sistemas de evaluación, la progresión y la remuneración, lo que permitió la tercerización de áreas no estratégicas y la contratación de organizaciones no gubernamentales para la oferta de servicios públicos (Bresser-Pereira, 1996; Abrucio, 1998. Bresser-Pereira y Spink, 1998).

La propuesta y ejecución de la reforma administrativa, sin embargo, fue limitada por la extinción del Ministerio al final de la primera administración de Cardoso. A pesar de que no hubo una renovación completa, la reforma fue capaz de establecer algunas bases importantes para lo que sería la gestión del gobierno federal y de algunos gobiernos estaduales en los años siguientes. Este es el caso de la contratación y capacitación de los funcionarios públicos, la inversión en puestos estratégicos, creación de agencias reguladoras, el fortalecimiento de la planificación y seguimiento de las políticas y los sistemas de creación de organizaciones sociales.

Sin embargo, si la reforma de la gestión pudo traer algunos beneficios importantes para el gobierno federal y la mayoría de los estados, hubo poca resonancia de estas mejoras en los municipios, que continuaron teniendo capacidades escasas para la provisión de políticas públicas. Acerca del modelo federativo propuesto por la Constitución, los años noventa también fueron dudosos: aunque hubo un intento de descentralizar algunas políticas, ese proceso no fue acompañado de una estructuración eficaz de las capacidades municipales para que asumieran las responsabilidades. Parte de la literatura, incluso, señala que las ideologías descentralizadoras de los noventa no han encontrado apoyo en términos fiscales o jurídicos, por lo que la legislación adoptada en este período no fue capaz de promover realmente el fortalecimiento de la gestión local. Este período, sin embargo, se ha caracterizado por un fallido proceso de descentralización de las políticas públicas, lo que resultó en un aumento de las desigualdades (Arretche, 2012). La única política pública que fue capaz de producir resultados concretos en términos de una estructura coordinada y homogénea fue la política de salud pública, respaldada por un fuerte movimiento social sanitario que todavía se remonta al período preconstitucional. Los actores del área de salud lograron proponer un movimiento coordinado que culminó en la estructuración del Sistema Único de Salud (SUS), basado en los principios de salud pública general universal con una amplia descentralización y participación social. Las otras áreas de políticas públicas, por otro lado, no fueron apoyadas por coaliciones suficientemente fuertes para permitir un avance más coordinado y uniforme, y se convirtieron en objeto de avances muy específicos que dependían en gran medida de las fuerzas locales. Es por ello por lo que en este período los municipios son reconocidos como los principales productores de la innovación en la gestión pública en Brasil, movimiento muy específico y localizado.

3. **Años Lula: el primer mandato y la emergencia del sociodesarrollo**

El gobierno de Cardoso ha terminado con la economía brasileña más abierta, habiendo algunos ramos de la economía sido modernizados con una nueva composición del capital a cargo de los sectores estratégicos del país, con la inflación bajo control. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos fiscales del período, había un deterioro de las finanzas públicas. El país recurrió a las contribuciones del Fondo Monetario Internacional. La ola de privatización había llegado a su fin, quedando bajo el control del Estado incluso algunas grandes empresas como el Banco de Brasil y Petrobras, con un fuerte simbolismo nacional. Los empresarios locales se manifestaban cada vez más molestos por el costo de la apertura económica y cuestionaban las herramientas de apoyo y prioridad dadas a la producción nacional. Sectores

populares criticaban con fuerza el Estado brasileño debido a la alta tasa de desempleo y la baja calidad de los servicios públicos. Para el sector financiero, la preocupación no era social o productiva, era el compromiso de no cambiar la matriz basada en el trípode que implica superávit fiscal, las metas de inflación y el libre intercambio.

Luiz Inácio Lula da Silva, en su cuarto intento para elegirse Presidente por el Partido de los Trabajadores, finalmente ganó las elecciones prometiendo algo que parecía ser una ecuación imposible: mantener el compromiso con la estabilidad económica y, al mismo tiempo, recuperar la producción nacional y el empleo e incluso rescatar de la pobreza el gran contingente de personas que estaban en esta condición.[6] Este compromiso fue expresado en un documento público que llegó a ser conocido como la Carta a los brasileños. Este significaba, para algunos, una traición a los compromisos históricos del Partido de los Trabajadores, pues sería imposible combinar la austeridad fiscal con la reanudación de la función del Estado en la inducción y regulación de economía y la implementación de políticas sociales sólidas. Para otros significaba la madurez de Lula y su partido en el entendimiento de que los problemas sociales no pueden abordarse sin un entorno económico estable.

El hecho es que el primer mandato de Lula trató de poner en práctica esta amplia agenda de intereses y, por lo tanto, era capaz de confiar en una coalición de igual amplitud. Para tener una idea: la presidencia del Banco Central estaba a cargo de un ex director del Bank Boston, en una demostración de compromiso con el capital financiero; el Ministerio de Industria tenía por cabeza el CEO de una de las mayores industrias agroalimentarias en el país, reflejo del compromiso con el capital industrial; el Ministerio de Agricultura fue encabezada por uno de los principales líderes de la agroindustria brasileña; el Ministerio de Medio Ambiente, fue coordinado por el principal líder ambiental del país; graduados líderes de los movimientos sociales y del movimiento sindical tomaron posiciones y funciones de diversos relieves. El número de ministerios, por otra parte, se extendió para dar cabida a diferentes intereses y sus portadores y para garantizar también el espacio para asignar aliados de base parlamentaria que dieron apoyo al gobierno, como una característica del presidencialismo de coalición como ya se ha mencionado.

¿Cómo pudo satisfacer tan amplia gama de intereses? Para todos los agentes económicos, y el sector financiero, en particular, el compromiso de mantener el trípode no solo se mantiene como se profundiza. Para ganar la confianza de los agentes económicos, Lula inicia su periodo radicalizando la fórmula adoptada hasta entonces. El interés aumentó aún más, la meta de inflación fue aún más audaz y el compromiso con el superávit fiscal se fijó en el nivel más alto. Poco a poco el gobierno federal estaba reanudando las políticas de inducción para la industria, pero sin cerrar la economía: los intentos de simplificar los procedimientos legales de crédito y el aumento, contribuyó a reactivar sectores y fomentar un retorno de la inversión. Los trabajadores se beneficiaron de una reacción en los indicadores de empleo. Esto, combinado con una política gubernamental de recuperación salarial y de facilitación del crédito al consumo, condujo a una mejora sustancial en el mercado de consumo interno, con beneficios para las familias y las empresas. Para completar, el gobierno federal ensayó una expansión de la cobertura de las políticas sociales en general, y un compromiso prioritario para acabar con el hambre y la

pobreza extrema en el corto plazo.

Por supuesto, este programa implica aumento del gasto público, ya sea por los préstamos a las empresas o los consumidores o principalmente centradas en el impacto sobre las cuentas públicas por la revaloración del salario. Dado que la seguridad social está vinculada a los ajustes del salario mínimo, cualquier aumento salarial implica un mayor gasto en pensiones públicas. La cuenta, sin embargo, se cerraba por dos razones. La primera, el aumento de los ingresos vinculados a la producción y el consumo, se beneficiaba de la expansión del mercado interior. La segunda, mayormente, el aumento de los ingresos generados con el llamado boom de las mercancías de los años noventa. El considerable crecimiento de las economías de Asia, principalmente China, resultó en considerables ingresos adicionales a Brasil debido a la exportación de bienes primarios a ese país. El cuadro se completó con el anuncio de una serie de proyectos de infraestructura, que luego se combinarían en un programa de inversión en infraestructura, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado en 2007. Su objetivo era reducir los costos de producción y transporte gracias a las obras de infraestructura vial y portuaria, de energía, con la construcción de plantas de energía hidroeléctrica y termoeléctrica, y de generar una enorme masa de puestos de trabajo y una serie de oportunidades de inversión, en particular para el sector de la construcción.

Esta conjunción favorable mantuvo intacta la coalición de apoyo del gobierno Lula en el curso de su primer mandato y favoreció su renovación en 2006, aunque ya se enfrentaban a pesadas cargas de corrupción que involucraban cargos, compra de votos en el Congreso y esquemas de financiación ilegal de partidos que conformaban la base parlamentaria del gobierno. Este escándalo llevo a la eliminación de algunos de los nombres más importantes en el gobierno y, hasta entonces, los articuladores del programa que estaba siendo ejecutado con el apoyo de la comunidad empresarial y de los movimientos sociales. Las cosas empezaron a cambiar en este momento y, desde la mitad del segundo mandato de Lula, se agravan cuando estalla la gran crisis financiera internacional.

En cuanto a la función del Estado en la política pública, el primer mandato del presidente Lula también se explica por el intento de responder a la coalición que lo eligió. Hubo una fuerte inversión en la provisión de políticas sociales vinculadas a la ampliación y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social, estructuración de consejos y conferencias en casi todos los ámbitos de la política social. Ambas iniciativas fueron pensadas para responder a una parte significativa de las demandas de los votantes del PT y las proposiciones históricas del partido y de los movimientos sociales vinculados a él. Hubo también, en aquel momento, una fuerte inversión en la creación de políticas sociales y acciones afirmativas. Son ejemplo concreto de eso la creación del Ministerio de Desarrollo Social y de las secretarías especiales, con status de ministerios de Estado, tales como el Ministerio de Políticas Públicas para la Igualdad Racial, Secretaría de Políticas para las Mujeres y la Secretaría de Políticas para la Juventud. También se abrió espacio para importantes representantes de las fuerzas de grupos específicos de apoyo al Partido de los Trabajadores, como los pequeños productores y agricultores familiares, para lo cual se fortalece el Ministerio de Desarrollo Agrario. En este momento se propone también el modelo del Programa Bolsa Familia, que se convertiría en la principal insignia de la política social de la administración del PT. También fue una importante

característica de este proceso el crecimiento significativo de la importancia y la inversión en las regiones menos desarrolladas de Brasil, especialmente el Norte y Nordeste.

Para dar cuenta de la aplicación de las políticas sociales y, al mismo tiempo, enfrentarse al problema ya señalado anteriormente de la heterogeneidad y de las desigualdades crecientes en la provisión de políticas sociales, el gobierno federal propuso un proceso de expansión de los programas basados en la estructuración de grandes sistemas de coordinación federativas. Estos sistemas, inspirados por el Sistema Único de Salud, se basaron en la lógica de promover la coordinación de las políticas sociales para su universalización, con los principios de la participación social y una lógica federal en el que el Gobierno Federal establecerá directrices centrales, para financiar gran parte de la política y monitorearlos, dejando a los gobiernos estaduales y locales con la responsabilidad de la implementación. Se proponen, de esta manera, alrededor de ocho nuevos sistemas nacionales de políticas en muchas áreas, como social, ambiental, de seguridad pública y del desarrollo urbano (Oliveira y Lotta, 2015).

La literatura muestra que esto creó la base más concreta para un nuevo momento de la dinámica federativa brasileña, llamado por algunos como de recentralización y por otros de coordinación federativa. En este proceso, el gobierno federal asumió la responsabilidad por las políticas públicas en una lógica de incentivo e inducciones —es decir, estimula financieramente a los municipios para adherirse a políticas federales y, si lo hacen, son inducidos a adoptar ciertas normas (Arretche, 2012)—. Este proceso fue seguido, en primer lugar, por un fortalecimiento del gobierno federal, que le permitiría coordinar mejor el apoyo de la coalición, pero se acopló con la falta de prioridad al fortalecimiento de la capacidad municipal, lo que sería necesario para garantizar la entrega de los servicios y la calidad de la ejecución. Sin embargo, como se muestra por Oliveira y Lotta (2015) analizando los sistemas propuestos en este momento, en el primer gobierno de Lula hubo una gran inversión en la construcción institucional, pero no se puede decir lo mismo acerca de su aplicación que no tubo relevancia en los años siguientes, tanto por la falta de regulación como por la falta de asignación presupuestaria. Con la excepción del sistema único de asistencia social (SUAS) que ha sido creado e implementado en este periodo, todos los demás sistemas han sido relegados.

Resultado importante de este proceso fue el aumento de la relación directa entre el gobierno federal y los municipios, sin pasar por el gobierno del estado, con lo cual el gobierno federal tenía una base pequeña de apoyo. Un análisis de las transferencias voluntarias de fondos en este período, por ejemplo, muestra que, si durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, las transferencias del gobierno federal correspondían a 50 % para los estados y 50 % para los municipios. Ya en la primera gestión de Lula, las transferencias pasan a ser aproximadamente 13 % a los estados y 87 % para los municipios (Oliveira y Lotta, 2015). Curiosamente, en este período también fue creado el Ministerio de las Ciudades, que trabajó principalmente con las grandes metrópolis y ciudades.

Otro elemento importante de este período fue la estructuración del gobierno federal que, también en línea con el movimiento demostrado, hizo fuertes inversiones en el aumento de la capacidad de coordinación. Se contrataron nuevos funcionarios públicos, se crearon carreras para las áreas estratégicas (sociales y de infra-

estructura), y hubo una mejora de las condiciones de trabajo de algunas carreras centrales. Al mismo tiempo, se crearon nuevas normas para la ocupación de posiciones por encargo, lo que refleja el movimiento, al mismo tiempo, de dar una respuesta a las críticas de la presunta manipulación del Estado y un intento por proteger ciertas posiciones de las indicaciones políticas de los aliados del gobierno (principalmente si los ministerios eran ocupados por la base parlamentaria). Por otra parte, esta estructuración del gobierno federal no vino acompañada de un nuevo modelo de gestión pública. La gestión convivía, por lo tanto, todavía con restos del modelo burocrático y los cambios propuestos por la reforma de la gestión de los noventa.

Por último, el gobierno federal también estructuró en este período las agencias federales responsables de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Este es el caso por ejemplo de la Contraloría General, creada como ministerio y recibiendo nuevos funcionarios de carreras muy bien estructurados y con altos salarios. También se hizo una fuerte inversión en la Policía Federal y el Ministerio Público en el período, fortaleciendo aún más el espacio y la actuación de la burocracia federal.

4. **Los años Lula II y el periodo Dilma: el sociodesarollo y la crisis**

Sucede una transición en el estilo de la administración pública en el segundo mandato de Lula, en 2007. La centralización demostrada anteriormente, avanzaba todavía más con la necesidad de ofrecer resultados rápidos que permitieran el cumplimiento de la agenda acordada con la sociedad, abriendo camino para la elección del sucesor del presidente en las próximas elecciones, que tendrán lugar en 2010 y, a lo largo de este, hacer frente a la crisis económica internacional severa que llegaría en el mismo período.

El PAC es un ejemplo de este intento de coordinación para una mejor ejecución y que significaba concomitantemente mayor centralización. El PAC, ya se ha mencionado, se constituye como un paraguas de proyectos prioritarios del gobierno federal capaces de ayudar en la recuperación del crecimiento y en el desarrollo y, al mismo tiempo, podría dar visibilidad a las acciones del gobierno federal. Fueron seleccionados cientos de obras que estaban dispersas en diferentes ministerios. Para garantizar la coordinación y la prioridad en las obras, y para asegurarse de que seguirían las expectativas de la presidencia frente a un ministerio cada vez más fragmentado, se propuso un modelo de coordinación y monitoreo centralizado que trajo cerca del presidente la capacidad de saber lo que se pasaba con las obras y centrar los esfuerzos para asegurar la terminación de ellas. El sistema de coordinación establecido, ligado principalmente a la Casa Civil, permitió a la presidencia —y los ministros cercanos y de confianza— monitorear en tiempo real cada trabajo realizado. Para ello se construyó una oficina de coordinación de las obras, un sistema de supervisión vinculado a la oficina central y oficinas descentralizadas, con representantes del órgano de gobierno central, pero situadas en cada sector que ejecutaba las obras (Pires, 2015).

Este desafío de coordinar las bases técnicas y políticas del gobierno, fragmentado en varios ministerios, llevó a la proposición de sistemas de coordinación intragubernamentales que permitieran este tipo de arreglo intersectorial. A pesar de que

trajo la integración entre los logros políticos, también permitió un control más firme por parte de los mismos organismos centrales en las áreas bajo la responsabilidad de los partidos aliados. Para nombrar algunos avances importantes en esta lógica de coordinación, son el PAC ya presentado, la proposición de un nuevo desarrollo del modelo de Plan Plurianual (PPA) con base en los objetivos generales de los sectores y la creación del Programa Brasil sin Miseria, años más tarde, siguiendo los modelos de PAC, pero para el área social. Por otro lado, esto dio lugar a la centralización de los recursos y del poder (Lotta y Favareto de 2016; Pires, 2015).

Con el tiempo, las bases de apoyo y la base de coalición parlamentaria comenzaron a desmoronarse, cobrando un alto precio por su mantenimiento. Hubo una *disyuntiva* que implicó la distribución de poder para ampliar la base política de apoyo y la necesidad de una coordinación ágil y eficiente para el mantenimiento de la base social. Una de las evidencias de este proceso fue la dificultad de avanzar en la proposición de los sistemas de coordinación de política nacional, aprobados en el período anterior. Los sistemas presuponen la institucionalización política más homogénea y dependían de un cierto grado de acuerdo entre los diferentes actores. En este momento, con la disminución de la capacidad del gobierno federal para guiar su agenda o la creación de consenso, los sistemas de coordinación fueron abandonados (excepto para el sistema de salud existente y la asistencia social adoptado en 2005). En su lugar, se propuso acciones más centralizadas del gobierno federal en una relación directa con los municipios o incluso con los usuarios finales, que dependían de menos consenso y coordinación previa. Hay, en este sentido, un crecimiento de los sistemas de transferencias voluntarias vinculados a la lógica de los ya presentados incentivos e inducciones: el gobierno federal exige determinadas políticas, los municipios, se adhieren, reciben financiación y deben ejecutar las políticas, bajo la dirección, supervisión y control por parte del gobierno federal.

Con respecto al programa de participación social, siguió reforzándose durante el segundo mandato del gobierno Lula, con la continua celebración de conferencias y consejos populares. Sin embargo, al pasar de los años, estos espacios tradicionales de participación se han tornado más vacíos, que, aunque institucionalizados y en funcionamiento, empezaron a atraer cada vez menos a la población. El gobierno Dilma luego encontraría una gran cantidad de instituciones de participación existentes, pero con una profunda crisis, tanto por que estaban vacías como desarticuladas (Coelho y Favareto, 2011; Romao, 2015).

Como resultado del conjunto de medidas y procedimientos desencadenados durante los primeros años de gobierno Lula, hubo en este momento un aumento de la provisión de políticas sociales como de salud, educación y asistencia social, y una reducción de las desigualdades sociales y territoriales.

La tasa de cambio pasó por un proceso de devaluación que favoreció las exportaciones nacionales, y hubo indicios de recuperación de inversión y del empleo. La inflación había sido controlada y el superávit realizado. Hasta que llego la crisis internacional que afectó el corazón de las economías más avanzadas en el mundo, tal como la conocemos. Indirectamente, la economía de China pasaba a indicar que los años de crecimiento muy fuerte habían pasado y entonces se conduciría a un ritmo más moderado, lo cual, afectó la demanda de exportaciones de productos manufacturados. Brasil, que había aumentado gradualmente el comercio con China, empezó a sentir el nuevo contexto, con una demanda reducida y, por lo tanto,

una reducción de la moneda obtenida de la exportación de materias primas.

Con el motor externo de la economía menos potente, el Gobierno Federal anunció un conjunto de medidas anticíclicas, dando lugar a lo que llegó a ser conocido más tarde como el ensayo de una Nueva Matriz Económica. Era un conjunto de medidas para reforzar el motor interno de la economía: el aumento de la inversión en infraestructura, aumento de crédito, reducción de impuestos, continuación de la política de revaloración del salario, reducción de las tasas de interés. Se creía que sería posible contener la crisis económica con estas medidas, protegiendo el país y garantizando el mantenimiento del crecimiento económico y la mejora de los indicadores sociales. Se recuerda como famosa una declaración del presidente Lula en aquel momento en que decía que, en Brasil, el tsunami de la crisis global sería solo una «pequeña ola».

Para operar esta nueva receta económica, evidentemente, se tendría que disminuir la vieja receta, especialmente acerca de uno de sus principales componentes: las altas tasas de interés. Los sectores rentistas de la sociedad brasileña, por supuesto, pasaron a perder (o ganar menos) con la reducción de las tasas de interés. La expansión del consumo durante la década de 2000 no fue acompañada por un aumento equivalente de la productividad de la economía brasileña, lo que favoreció el aumento de los precios, afectando la inflación. Por otra parte, en ausencia de la misma condición de financiación a través de las exportaciones, la expansión de los gastos relacionados con la Nueva Matriz sacudió el esfuerzo fiscal, lo que resulto en una cierta relajación del compromiso con la austeridad. Comenzó a crearse una narrativa a través de la cual las medidas anticíclicas daban vía a un ensayo de irresponsabilidad fiscal, un descuido de los tres pilares del trípode macroeconómico.

Esta narración fue amortiguada al principio, con resultados altamente favorables obtenidos en un primer momento, con la economía en crecimiento en casi un 7 % en pleno contexto de la crisis internacional. Este hecho consolidó la elección de Dilma Rousseff como candidato para suceder a Lula y el Partido de los Trabajadores, ganando en 2010 las terceras elecciones presidenciales consecutivas. Hasta este momento solo el movimiento ecologista había abandonado la coalición formada en torno a Lula y mantenido por Dilma Rousseff.

Pero este proceso se profundiza con la entrada de la presidenta Dilma Rousseff, que pasa a centralizar aún más las políticas públicas, asumiendo el control en gran parte sobre su formulación y ejecución. En este momento hay una reducción drástica de los recursos de transferencias voluntarias a los municipios, que terminan cayendo en el aumento del gasto directo por parte del gobierno federal. Para dar un ejemplo, en lugar de establecer acuerdos con los municipios para construir escuelas o unidades de salud (con los municipios recibiendo fondos y siguiendo las reglas del gobierno federal, pero siendo responsable de su ejecución como era antes), el gobierno federal comenzó a tomar la responsabilidad de llevar a cabo las obras en los municipios (contratando las constructoras, pagándolas y haciendo la gestión de las obras). En este proceso, a los municipios les cabía solamente aceptar las políticas ofrecidas por el gobierno federal.

Las políticas sociales seguían centrales en este período, en conjunto con la adopción de políticas afirmativas para las minorías. Con la entrada de la nueva presidenta, la gran bandera del gobierno se convirtió en la lucha contra la miseria, que se convirtió en una política prioritaria y transversal, cambiando el orden del día de

todos los demás ministerios y dando la capacidad de coordinación al Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre y creando el Programa Brasil sin Miseria, que tenía el mismo modelo de coordinación del PAC. Otras cuestiones de políticas sociales continuaban operando las líneas de lo que ya estaba teniendo lugar sin mayores innovaciones, lo que se convirtió en fuente de crítica y oposición de la población.

En la agenda económica, el nuevo gobierno trató de seguir los modelos de transición iniciados en el segundo mandato de Lula. De hecho, en el periodo Dilma hubo una profundización de la transición para la Nueva Matriz Económica. Pero, a partir de entonces, las dificultades se vuelven cada vez más grandes. Los resultados económicos esperados no llegan o no se mantienen. La tentativa de gestionar los precios, como los de la gasolina y de la electricidad, resulta en pérdidas significativas para las empresas y para el Estado. Las tasas de interés reales no siguen la reducción de la tasa básica dictada por el Banco Central. El sector productivo no responde con inversiones a los incentivos en forma de créditos y exención de impuestos. La recuperación salarial continúa, pero pasa a presionar la inflación. El desempleo aumenta, el ritmo de reducción de la pobreza disminuye. El entorno económico se convierte en desconfianza sobre la capacidad del gobierno para mantener su compromiso con el equilibrio fiscal y, al mismo tiempo, cumplir con las demandas sociales. Hay una disociación entre la curva de crecimiento del PIB y de la recaudación, por una parte, y la curva del gasto público en otra. Para complicar más las cosas, durante la presidencia de Rousseff hay una nueva ola de acusaciones de corrupción, teniendo como epicentro a Petrobras y la relación entre la empresa, el gobierno, los contratistas y los partidos políticos, en el marco de lo que se conoció como Operación Lava-Jato. Por último, el estilo centralizador de la presidenta y una serie de problemas en las relaciones con el Congreso y los aliados generó fricciones y crisis con consecuencias para la gobernabilidad. La presidenta llega al final de su primer mandato debilitada para concurrir una reelección, sin embargo, la gana por un pequeño margen de votos y con el país claramente dividido.

Las clases medias urbanas, que habían sido el sector que menos tubo beneficios durante los años de gobierno del PT, comandó grandes manifestaciones en las calles, en pro del fin de la corrupción, pero asociando esta bandera con la deposición del gobierno de Rousseff, aunque denuncias existentes alcanzaron casi todo el espectro de partidos, incluyendo el principal partido de oposición, el PSDB, y por encima de todos los presidentes de los partidos de la Cámara de Diputados, el Senado y el vicepresidente. Se instala, con el apoyo implícito al principio y luego declarado de la gran prensa, una narrativa que identifica a el gobierno de Lula y Rousseff con un modelo de gestión que habría sido el único responsable por la situación de grave irresponsabilidad fiscal y de corrupción.[7]

Los resultados económicos positivos registrados inicialmente como el promedio de crecimiento económico del 4 % por año entre 2000 y 2010, la reducción significativa de la pobreza, entre otros, fueron completamente enterrados por la crítica de la evolución reciente de la economía y el Estado brasileño, entrando en recesión desde 2015. La distribución de las posiciones en el gobierno ya no era suficiente para obtener el apoyo de los parlamentarios. Parte de la burocracia no defendía el gobierno debido a la alta centralización y a los errores en la gestión de las políticas y programas. La población comenzó a ser vulnerable frente al argu-

mento de la inflación descontrolada (inflación alcanzó alrededor del 10 % por año, por encima del techo del rango meta del 6 %). La reducción de la pobreza enfría el ritmo. Crecientes sectores de la sociedad y sobre todo empresarios se adhieren de forma masiva a la narrativa de que era necesario cambiar el comportamiento del Estado. Y así crecen las manifestaciones en los años 2015 y 2016.

La pérdida de apoyo ha resultado en el aislamiento rápido e irreversible del gobierno, ante sectores de la sociedad y ante los otros poderes del Estado. Las encuestas de opinión reportaron un índice razonable de aprobación concentrado en el Norte y Nordeste. Entre las fuerzas sociales, solamente los movimientos populares y parte expresiva de la intelectualidad se manifestaron en defensa del gobierno y las normas institucionales. Frente a estos desequilibrios, en 2016 el Congreso aceptó y juzgó la solicitud del *impeachment* de Rousseff en un proceso altamente cuestionable. Nunca se pudo comprobar la participación de la presidenta en actos de irregularidad administrativa. Nunca hubo ninguna evidencia de su participación o beneficio directo de los actos de corrupción. Incluso la denuncia de financiación ilegal de la campaña no ha sido juzgada hasta aquella fecha y podría también llegar a su vice presidente, que en el *impeachment* sería juramentado como nuevo presidente, Michel Temer, del PMDB. Muchos líderes de la oposición, incluso, han dicho públicamente que el proceso se trató de un «juicio político».

Conclusión. Brasil pos-golpe y sus contradicciones

El programa que garantiza el apoyo al gobierno que asume frente al *impeachment* de Rousseff se consolida en un documento publicado por el partido del presidente Michel Temer en 2015, llamado *un puente hacia el futuro* (PMDB, 2015). Hay dos elementos fundamentales ahí que comenzaron a dictar la agenda pública desde entonces. Ellos son: la reanudación del llamado trípode macroeconómico (superávit fiscal, las metas de inflación y un cambio flotante) y la revisión del nivel del gasto público, con la alteración de dispositivos consagrados en la Constitución de 1988. El argumento es que el gobierno brasileño se ha comprometido con derechos sociales poco realistas, teniendo en cuenta las condiciones reales de la economía. Para decir una expresión utilizada a menudo por los economistas partidarios de la nueva orientación: la Constitución no encaja en el Estado, hay demasiados derechos.

Por esta razón, las principales medidas del nuevo gobierno fueron precisamente en esta dirección, destacando dos proyectos, uno ya aprobado y otro en curso. El proyecto aprobado en 2016 se hizo conocido como PEC del gasto: una propuesta de enmienda constitucional para congelar el gasto público durante 20 años. Esto significa que incluso si la población aumenta y la economía crece de nuevo se evita que los nuevos gobiernos expandan el gasto público, reservándose el superávit obtenido para generar superávit fiscal para el pago de intereses de la deuda. Esto significará un claro impacto en la disponibilidad de recursos para la inversión pública en general, y para la ampliación de los derechos sociales, que tenía una tendencia ascendente desde la Constitución de 1988, en particular, y pone en cuestión la idea misma de Estado de bienestar social en Brasil. El segundo proyecto, que complementa el anterior, es una reforma de las pensiones, también con grandes impactos en los trabajadores. El proyecto de ley modifica diversas disposiciones de la legislación

como la edad mínima de jubilación y formas de contribución. Si se aprueba sin cambios, en algunos casos, los trabajadores tienen que contribuir durante 49 años para retirarse con la cantidad total de los beneficios.

Además de las grandes reformas —que todavía se anuncian, pero no se han formulado, una reforma laboral y una reforma fiscal fragmentada— se han tomado otras medidas. Existe una fuerte contingencia de gastos, una suspensión de gastos para la inversión, el fin de controles de precios sobre la energía y la gasolina y una menor disponibilidad de crédito.

La imagen del inicio del 2017 es de reducción de la inflación, que ya estaba dando señales de bajarse en los últimos meses de Dilma Rousseff, además de una economía en recesión y la previsión de crecimiento de solo el 1 % para el período, alto desempleo y un déficit histórico en las cuentas públicas. Las acusaciones de corrupción ya involucran gran parte de la base de apoyo del gobierno y el propio presidente, cuyos índices de aprobación son muy bajos. Nadie puede asegurar con absoluta certeza que el gobierno llegue al final. Lo más probable es que sí, pero hay un claro vacío de poder político con el poder judicial teniendo un papel peligroso. Por un lado, tienen una influencia decisiva en la vida de los poderes legislativo y ejecutivo, debido a la precariedad del marco institucional del país hoy en día, sumergido en casos de corrupción y baja legitimidad de los poderes fácticos. Por otro, por tratarse del único de los poderes que no es elegido o controlado por los otros. En caso de empeoramiento de la crisis institucional con impedimento del presidente actual, por razones políticas o legales, sectores de la oposición blanden con timidez la bandera de la anticipación de las elecciones directas, establecidas originalmente para finales de 2018. Y los sectores moderados señalan con una elección indirecta, con el Congreso nacional eligiendo un nuevo presidente para un mandato temporal, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

La gran cuestión es que no parece que haya una agenda para presentar soluciones convincentes para algunas de las mismas contradicciones que llevaron al impedimento de Rousseff. Un programa de austeridad fuerte tiende a contrarrestar los sectores populares que sufrirán un aumento del desempleo y la pérdida de salario y deterioro del acceso a los derechos ganados anteriormente. Y desagrada a la industria nacional, que está empezando a reclamar el regreso de algunos de los mismos instrumentos que llevaron al aumento incontrolado de los gastos del gobierno y la crisis fiscal. Por otro lado, los sectores progresistas no ven una agenda diferente de los años 2000, pero sin el reconocimiento de que el contexto actual no permite una repetición de esa receta. En resumen, el debate público brasileño hoy es prisionero de las alternativas que plantea la agenda liberal, con experiencia en los años 90, y la agenda social del desarrollo, practicada en la década de 2000.[8] La crisis, sin embargo, proviene de los resultados de los límites de las agendas ya juzgado y la falta de un *aggiornamento* de la agenda política y económica en consonancia con el nuevo contexto. ¿Qué nuevas banderas podrían suceder al ciclo marcado por la democracia y el desarrollo, inaugurado en la Constitución de 1988? ¿Esta coalición de fuerzas sociales puede dar soporte a este nuevo ciclo ya que el modelo de «ganar - ganar» mostró sus límites? ¿Cómo equiparar, en el nuevo ciclo, temas delicados como la financiación y el conflicto distributivo en torno a los beneficios que eso puede generar? Tres temas pueden tenerse en cuenta para la respuesta a estas preguntas: ¿cuál es el lugar de la expansión de los derechos en un nuevo ciclo; cual es la

base económica de apoyo en este nuevo programa; cual es el modelo de financiación que será la base de un nuevo ciclo de desarrollo de Brasil?

En cuanto al lugar de los derechos en una nueva agenda, si estamos de acuerdo con Amartya Sen y su definición de desarrollo como libertad, entonces es esencial que un nuevo ciclo continúe dando a este tema un lugar fundamental. La cuestión es cómo sostenerla. Hay una oposición: los que abogan por la subordinación de la expansión de los derechos a la austeridad fiscal, y los que argumentan que la acción del Estado de la norma debe organizarse debido a la expansión de los derechos. Esto seguirá siendo probablemente un punto de inflexión.

Parte de la respuesta a esta cuestión conduce a la segunda: ¿cuál es la base económica de este nuevo programa. En los últimos años hubo una re-primarización de la economía brasileña. El sector de la producción de *commodities* no es responsable por la mayor parte del PIB del país, pero su participación en las exportaciones ha crecido significativamente en los últimos años con un aumento de su peso estratégico en la economía nacional. Sin embargo, este sector emplea poca mano de obra, como resultado de la creciente mecanización. Y en muchos lugares tiene un importante coste ambiental, con la erosión de la biodiversidad, la deforestación y la intensidad de uso del suelo y del agua. Además, junto a este segmento productivo y dinámico hay un sector que está basado en formas ilegítimas de competitividad, como recursos naturales baratos, violación de los derechos laborales, excesiva dependencia de los subsidios y beneficios fiscales. El sector industrial clásico no goza de la misma integración internacional que el sector de la producción de *commodities*, y además también pasa por un proceso de mejora tecnológica que también conduce al ahorro de trabajo. El espacio de exportación manufacturada ha sido ocupado por los asiáticos, debilitando una de las posibilidades de inserción internacional clásicas del pensamiento sobre el desarrollo. El sector financiero, a su vez, garantiza la reproducción del capital sin la necesidad de inversiones productivas, o sea, no es un trabajo intensivo. Por último, el sector de comercio y servicios es muy heterogéneo. Hay segmentos dinámicos y vinculados a los sectores igualmente dinámicos de la economía. Y hay también otros que resultan de lo que la literatura ha llamado la externalización temprana, es decir, que no resulta de la maduración de la industria. Se trata de un comercio y servicios basados en la externalización con un bajo uso de la tecnología y de producción de valor. No se trata de elegir un sector en el que se basen la inversión y los incentivos. La pregunta es ¿cuál es el peso relativo de cada sector y cuál será su constitución interna? La economía puede volver a un crecimiento basado en un modelo que crea la desigualdad, o puede contribuir a disminuirla. También puede apoyarse principalmente en los sectores basados en formas tradicionales de uso de recursos naturales o intensificar su transición a un modelo que valora cada vez más nuevas formas de uso de estos recursos en la producción de materiales o en la producción de energía.

Por fin, el tema de la financiación es fundamental, ya que implica identificar cómo distribuir la cuenta de la nueva agenda. Es de igual importancia preocuparse por los límites de la carga tributaria y analizar cómo se distribuye esta carga: qué segmentos pagan más y cuál es la implicación para la sociedad. En Brasil, la estructura tributaria es regresiva; es decir, un trabajador aporta la mayor parte de sus ingresos a partir del sistema de recogida, al contrario de las clases sociales con mayores ingresos que pagan proporcionalmente menos. Hay claramente insuficientes

impuestos, como el Impuesto Territorial Rural, que se aplica a las granjas, que es auto-declaratorio, fomentando la evasión de impuestos, y que no penaliza duramente la propiedad de tierra improductiva, al solo tener tasas insignificantes. Y no hay impuestos para las riquezas ni para la distribución de lucros y dividendos de las empresas. Liberar los salarios para fomentar la compra de bienes y servicios puede ser un importante motor del dinamismo económico. Hacer pagar más al capital que está inmovilizado, sin contribuir a la expansión del bienestar social, sea directamente o por medio de la producción de bienes y servicios, ídem. Si la alternativa a la financiación no es la mejor distribución de la cuenta, independientemente de aumentar o no la cantidad total de la factura a pagar, la otra forma es adoptar el criterio del tratamiento igual de los agentes económicos, ignorando así su heterogeneidad. La financiación vendría allí como un resultado del buen desempeño de toda la economía y seria así un resultado y no un medio.[9]

Acerca del perfil del Estado y su actuación para la ejecución de políticas, la crisis detalla un conjunto de problemas que se acumularon en los últimos años, pero no se han enfrentado y demandan ahora nuevas reformas.

Un primer problema por enfrentar se refiere a la crisis más general de la democracia. Aunque en términos generales una serie de países se enfrentan a preguntas sobre el modelo democrático, en Brasil esta crisis tiene características específicas. El hecho es que el 2016 solo reforzó un diagnóstico de que la apuesta en modelos de democracia participativa no ha conducido a los resultados esperados. No hay duda de que hay hoy una mayor transparencia del Estado. Pero hay también un agotamiento de las entidades de participación y una evaluación de que, incluso cuando estas instituciones operan, sus resultados no necesariamente conducen a mejores políticas públicas. Una de las respuestas que se deben hacer en los próximos años es acerca del modelo de la democracia directa e indirecta que tenemos y cuáles son los mecanismos más eficaces para mejorar realmente la relación entre el Estado y la sociedad.

Un segundo problema por enfrentar se refiere a la estructura y funcionamiento de las relaciones federales. Por un lado, hemos visto una gran desigualdad en la capacidad de los municipios —falta de personal calificado, falta de sistemas de gestión, bajos recursos económicos, dependencia del gobierno federal— que debilitan la capacidad de implementar políticas públicas. Como hemos argumentado, la confrontación a esto ha ocurrido mediante el aumento de la centralización y no con la inversión en competencias, lo que debilita aún más los municipios. Una solución a esto sería invertir en las articulaciones intermunicipales —como los consorcios, por ejemplo—. Sin embargo, esto requiere una participación más coordinada y directa de los gobiernos de los estados, que también han tenido resultados muy comprometidos en términos de la oferta de políticas. La literatura ha demostrado que los gobiernos de los estados han perdido espacio en el federalismo brasileño, actuando a menudo como si fueran también los municipios o ausentes de actuación en determinados sectores. Repensar el papel de los estados y potenciar su función como promotores de la capacidad de los municipios es uno de los principales retos para la mejora de las políticas públicas brasileñas.

Otra agenda que debe abordarse es la agenda de la reforma del Estado. La reforma de 1995 no se ha llevado totalmente a cabo y no fue capaz de hacer frente a los problemas del gobierno brasileño. Por otra parte, no hubo después de eso más pro-

puestas consolidadas con respecto a un nuevo modelo de gestión. El Estado ha acumulado algunas experiencias concretas y específicas de mejoras de la gestión, pero está desconectada de un análisis más amplio sobre el funcionamiento y la estructura del Estado brasileño. Estas reflexiones deben estar vinculadas a una discusión más amplia del papel y tamaño del Estado y su relación con la sociedad, pero el hecho es que en los próximos años debemos enfrentar esta agenda para no quedarnos rehenes de cambios específicos, incrementales y heterogéneos o de críticas pertinentes acerca de la insuficiencia e ineficiencia del Estado brasileño.

Si la respuesta al título de este artículo es positiva —es decir, si es que realmente estamos viviendo el final de una configuración de ciclo de las relaciones entre el Estado, la democracia y el desarrollo en Brasil—, entonces es razonable suponer que la recomposición de la agenda y de los actores a un nuevo ciclo tendrá que tener nuevas bases. Algunos elementos de la agenda que tendrán que abordarse se mencionaron anteriormente. En cuanto a los actores, la respuesta tendrá que ir también más allá de la ofrecida por las dos narrativas que polarizan el escenario actual. Para la narrativa liberal la cuestión no es preguntarse acerca de los actores, sino preguntarse acerca de las medidas que pueden ayudar a lograr condiciones de mercado favorables frente a la aparición de estos actores. Para la narrativa sociodesarrollista, la respuesta parece estar en la vieja fórmula del desarrollismo clásico: una especie de alianza entre los trabajadores y las empresas nacionales. Bresser-Pereira y su nuevo desarrollismo ofrece una respuesta ligeramente diferente: la coalición para un nuevo ciclo debe involucrar a los trabajadores, la burguesía industrial nacional y sectores de la burocracia. Bresser-Pereira parece tener todas las razones para incluir a los sectores de la burocracia como una fuerza social importante, el personaje central del Estado y la importancia que los sectores de la burocracia brasileña han adquirido. Pero sería apropiado preguntar: ¿en tiempos de financiarización y globalización de la economía, todavía hay una industria nacional, con intereses específicos y antagónicos o al menos conflictivos con el sector financiero, o, ¿estarán los dos sectores interconectados? Si esta ponderación tiene sentido, ¿habrá formación de actores en una configuración organizacional social más coherente con los contornos de los conflictos sociales, económicos y ambientales del mundo contemporáneo? ¿En lugar de estar restringido a las clases sociales clásicas, que peso puede tener una coalición innovadora con la participación de sectores de la burocracia, de los movimientos que defienden valores, los agentes económicos no antagónicos a la reducción de la desigualdad y los que defienden la conservación del medio ambiente? ¿Agentes de regiones y territorios específicos, tales como el noreste o el Amazonas pueden ser portadores de intereses tan fuertes como la clase tradicional de las organizaciones, las empresas o los trabajadores?

Bibliografía

ABRAMOVAY, R. (2015a). «Ameaça à redução das desigualdades na América Latina». Disponible en http: //ricardoabramovay.com/ameacas-a-reducao-das-desigualdades-na-america-latina/ Consultado en 31/01/2017.

— (2015b). «Os riscos políticos da desindustrialização prematura». Disponible en http: // ricardoabramovay.com/os-riscos-politicos-da-desindustrializacao-prematura/ Consulta-

do en 31/01/2017.
ABRUCIO, Fernando (1998). «Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente». En Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Spink, Peter: *A reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1999). «Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil». *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, nº 3, 1999, 421-451.
— (2005). «Recentralizando a Federação?». *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24; 29-40, junio.
—; PESSOA, S.; LISBOA, M. (2015). «Ajuste inevitável». Artículo publicado en *Jornal Folha* de S. Paulo el 19/07/2015. Disponible en http: //www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml Consultado en 31/01/2017.
ALONSO, A. (2016). «A política das ruas». Artículo publicado en Jornal Folha de S. Paulo el 25/09/2016. Disponible en http: //www1.folha.uol.com.br/colunas/angela-alonso/2016/09/1816167-a-politica-das-ruas.shtml Consultado en 31/01/2017.
ARRETCHE, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, v. 1, 227 p.
BARBOSA, Nelson (2015). «O desafio macroeconômico de 2015-2018». *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 3 (140), 403-425, julio/septiembre. Disponible en http: //www.rep.org.br/PDF/140-2.PDF Consultado en 31/01/2017.
BRASIL. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO (1995). *Plano Diretor do aparelho de reforma de Estado*. Brasília.
BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.
BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996). *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília, ENAP.
— (1997). «A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle». Barcelona (mimeo.).
— (2015). *A construção política do Brasil – Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Ed. 34 Letras.
— y Peter SPINK (orgs.) (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
— y Nuria CUNILL GRAU (orgs.) (1999). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
COELHO, Vera S. y FAVARETO, A. (2011). «Conexiones entre participación, democracia y desarrollo. Investigación de los impactos políticos y distributivos de la participación social». En Gurza Lavalle, Adrián (Org.). *El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México: CIESAS, 2011, 269-294.
FRANCO, Gustavo (1996). «A inserção externa e o desenvolvimento». Disponible en: http: //www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf Consultado en 31 de enero de 2017.
FURTADO, Celso (1959). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional.
GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs.) (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
HOCHMAN, Gilberto y FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.) (2013). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
LEVY, Evelyn y Pedro A. DRAGO (Orgs.) (2005). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições FUNDAP.
LOTTA, G.S., GONÇALVES, R., BITELMAN, M. (2014). «A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas». *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 19, nº 64.

— y FAVARETTO, A. (2015). «Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil». *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, nº 57, 49-65, marzo.
MANGABEIRA UNGER, R. (2015). «O Brasil precisa pôr a mão nas feridas». Artículo publicado en *Jornal Folha* de S. Paulo el 18/10/2015. Disponible en http: //www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/10/1694763-o-brasil-precisa-por-a-mao-nas-feridas.shtml Consultado en 31/01/2017.
MERCADANTE, Aloizio (2010). «As bases do novo desenvolvimentismo – análise do Governo Lula (2003-2010)». Tesis de doctorado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp. Disponible en http: //www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314 Consultado en 1/01/2017.
NOBRE, M. (2013a). *Imobilismo em movimento – da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Cia das Letras.
— (2013b). *Choque de democracia – razões da revolta*. São Paulo: Cia das Letras.
OLIVEIRA, V.E. (2008). «A Descentralização Inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases da descentralização da saúde no Brasil». En Simone Diniz y Sérgio Praça (Orgs.). *20 Anos de Constituição*. São Paulo: Editora Paulus.
— y LOTTA, G. (2014). *Qualificando a recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil*. São Paulo: Anpocs.
PIRES, R. (2015). «Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores». En *ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Burocracia de médio escalão*. Brasília: Enap.
ROMÃO, W. (2015). «Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil». En *Ideias. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa*. Vol. 6, nº 2. Campinas: UNICAMP, 2015.
SOUZA, C. «Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988». *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, 2005.

1. Este texto fue escrito para componer un libro acerca de las transformaciones del Estado en América Latina, que se publicará fuera de Brasil. Su objetivo, por tanto, es proporcionar a un lector no familiarizado con la realidad brasileña y la literatura especializada una visión general de los cambios que se han producido en las últimas décadas en las interdependencias entre el Estado, la democracia y el desarrollo en el país. Para un enfoque más detallado y coherente sobre los temas específicos abordados aquí se incluyen obras de referencia, y citas de un acceso relativamente fácil.

2. La mejor referencia disponible en los dilemas de la Formación Económica de Brasil sigue siendo el libro clásico de Celso Furtado con este título, publicado originalmente en 1959. Bresser-Pereira, en un sentido actualiza la lectura de las últimas décadas en los trabajos ya citados.

3. Un texto de Gustavo Franco (2006), *A inserção externa e o desenvolvimento*, resume este programa e incluso fue elogiado por el presidente Fernando Henrique Cardoso, como una especie de actualización del diagnóstico realizado décadas antes de que la teoría de la dependencia.

4. Los trabajos de Bresser-Pereira (2015) y Singer (2012) presentan con detalles el contenido y la implementación de la agenda económica de aquella década y de la siguiente.

5. Sobre la evolución y contornos del sistema de partidos en Brasil y su papel en la dinámica institucional desde los años ochenta ver las obras de Marcos Nobre, especialmente su libro de 2013, *A Imobilidade em Movimento – a abertura democrática no governo Dilma*.

6. Un intento de demostrar sistemáticamente los contornos de esta agenda es la obra de Mercadante (2010), *As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula (2003-2010)*. El autor es un destacado economista PT y ministro de Educación y de la Casa Civil de los gobiernos Lula y Dilma Roussef. Un buen análisis crítico de las contradicciones de este programa está en el libro anteriormente mencionado de Singer (2014), *Os sentidos do Lulismo*.

7. Las llamadas manifestaciones de junio de 2013 estallaron en protestas por el aumento de las tarifas de autobuses. En segundo lugar, en respuesta a la represión policial desproporcionada, se alistó otros sectores sociales y la defensa se extendió a la crítica del Estado brasileño. En un proceso tortuoso las organizaciones de derecha lograron canalizar y redirigir esta insatisfacción a un cuestionamiento del sistema político, con mayor énfasis en el papel del PT en frente del gobierno. Un buen análisis de este proceso se encuentra en Noble (2013) y varios artículos de Ángela Alonso, principalmente Alonso (2016).

8. Textos de economistas vinculados al PT y al PSDB tienen una lectura de los retos para el próximo período y proporcionan la base para estas agendas. En este sentido ver Barbosa (2015) y Almeida persona y Lisboa (2015).

9. Agendas alternativas que escapen de la polarización mencionada comienzan a ser elaboradas, pero aún no logran un gran impacto en el debate público. Entre otros, ver a este respecto Mangabeira Unger (2015) y la serie de artículos publicados por Ricardo Abramovay (2015a, 2015b).

CAPÍTULO 11

DE LA REFORMA A LA MODERNIZACIÓN: CONTINUIDADES Y RUPTURAS DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO FEDERAL EN LA ARGENTINA DEL S. XXI[1]

Diego J. Gantus

1. **Las intervenciones del Estado sobre sí mismo en Argentina en el cambio de siglo: un argumento**

El verdadero descubrimiento de fines del siglo XV no fue el de América, sino el del Océano (Bender, 2011: 28). Lo que designamos hoy con el escurridizo concepto de globalización no es más que un estadio de desarrollo de las tendencias iniciadas hace más de 500 años hacia la conformación de un único mercado global. Sin embargo, la segunda mitad del siglo pasado constituye un período histórico de acumulación significativa de complejos cambios, a partir de los cuales la globalización comienza a ser no solo *vivida*, sino fundamentalmente *problematizada* de la peculiar manera en que aún lo es. Y ello, en virtud de la también peculiar *aceleración* de aquellas tendencias, propiciadas por la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, pero también del transporte. Las ideas y los bits *viajan* a una velocidad muy superior. Las personas y los bienes (incluidas las medicinas y las armas), también.

El fin de la segunda guerra mundial será también testigo de otro tipo de aceleración, que llamara la atención de intelectuales variopintos como James Buchanan y Gordon Tullock (1993) o John Holloway (1982): los años dorados del capitalismo (Hobsbawm, 2003: 260 y ss.) fueron también los de la expansión sin par del Estado. Expansión que se inicia a finales del siglo XIX, pero que en términos de *la extensión y difusión de su cobertura* no tiene parangón a partir de 1945 (Isuani, 1991: 11-13). Esta expansión del Estado, así sin más, supo estar entre los diagnósticos más efectistas que desde inicios de los años setenta en adelante, pretendieron explicar qué era lo que estaba en crisis cuando hablábamos de crisis en el último tercio del siglo XX.

La sentencia fue cuasi-unánime: la crisis era del Estado, cuyas áreas de intervención se multiplicaron muy por encima de lo razonable (y con ellas, otro tanto ocurrió con su tamaño y nivel de gasto), obstaculizaban el crecimiento y desarrollo, y ponían en jaque a los regímenes democráticos. La receta, también cuasi-unánime fue que al Estado había que reformarlo. A la Reforma del Estado se asociaron muchos objetivos, muchas pretensiones. Pero en los hechos, reformarlo fue achicarlo (Oszlak, 1999: 85). De allí el peso que tuvieron las estrategias privatistas en las reformas de los años ochenta.

Lecturas más sofisticadas invitaban a sopesar el efecto que sobre *la crisis* (o *las crisis*) tenían otros elementos concurrentes, que debían tener lugar en las iniciativas de reformas. No fue el caso. Y vimos entonces como en los años ochenta, los países

desarrollados iniciaron el camino de la Reforma del Estado. Un menor Estado significaría uno mejor. Pero no ocurrió, no al menos en la medida prometida o esperada (World Bank, 1997; Burki y Perry, 1998). Finalizadas las reformas del Estado, el ascenso en los países centrales de las ideas propias del paradigma post-burocrático desde fines de los ochenta y principios de los noventa (Barzelay, 1998), contribuyeron en sus diferentes *versiones* a proveer direccionalidad para retomar la senda de las Reformas. Reformas que ya no ponían en cuestión el *qué* del quehacer estatal, sino antes bien el *cómo*. Reformas Administrativas en sentido estricto, iniciadas en los países centrales durante la década del 90, que buscaban dotar a las organizaciones públicas de *una impronta empresarial*, reeditando una vez más los planteos del seminal trabajo de Wilson (1887).

En América Latina, y en Argentina en particular, la historia fue algo diferente. La reversión de las condiciones de acceso fácil a crédito barato a finales de los años setenta y la aceleración del deterioro de los términos del intercambio en dicho contexto, presionaron adicionalmente sobre las economías en vías de desarrollo para modificar el status quo; en particular, más no exclusivamente, en América Latina.[2] La crisis de la deuda externa (pública y privada), interpretada en términos políticos antes que económico-estructurales, reforzaba los diagnósticos, y facilitaba la difusión de ideas o medidas de ajuste estructural y reforma política. Sin embargo, las Reformas del Estado, tuvieron lugar una década después.[3] Es este un primer descalce entre la experiencia latinoamericana y la de los países pioneros.

Las ideas, los *marcos* de las Reformas están impregnados por la particular gravedad de la situación económica, que a pesar de algunos parches, no tuvieron soluciones de fondo a lo largo de los años ochenta. Aquellas fueron más drásticas en virtud de una década de nulo crecimiento, crisis fiscal crónica, y restricción del crédito externo (a lo cual se suma, en el caso argentino, la hiperinflación como elemento contextual decisivo). Estas particulares restricciones hicieron posible, allí donde las relaciones de fuerza y las convicciones reformistas se alinearon también (Estévez, 2005) que la toma de decisiones de política fuera mucho más lejos de lo que por *convicción* había sido posible en el caso de los países anglosajones, presentados como *modelos a seguir*. Y aunque tanto el punto de partida como los resultados en los países de América Latina admiten diferencias y matices, puede reconocerse que *estabilización y ajuste* estructural fue el objetivo cuasi excluyente de las iniciativas de Reformas del Estado desde fines de los ochenta hasta mediados de los años noventa, antes que la mejora de su eficacia y eficiencia.

En el caso argentino en particular, a la tan veloz como profunda implementación de políticas del estilo Consenso de Washington,[4] tampoco le siguieron de inmediato las reformas administrativas managerialistas, inspiradas en el paradigma post-burocrático. Ellas tardarían en llegar. Y este es el segundo descalce respecto de la experiencia internacional (aún en comparación con otros casos latinoamericanos). Recién a partir de 2003 se abandonó definitivamente la retórica reformista de los noventa, y en su reemplazo se entronó la Modernización del Estado. No ha habido, por parte de las distintas administraciones que han diseñado políticas en su nombre, una tarea que ofrezca respuestas a las preguntas ¿Qué es la Modernización del Estado? ¿Qué la caracteriza y qué la diferencia de ideas o marcos alternativos?

Entre otras implicancias, esa carencia oscurece la relación filial que la Modernización *realmente existente* tiene con ideas y marcos que conocemos, pero con

otras etiquetas. A pesar de los anuncios de *big-bang paradigmático*, o de un nuevo tipo de cambio estructural,[5] lo que pareció primar en las administraciones de De la Rúa (1999-2001), Duhalde (2002-2003), Kirchner (2003-2007), y Fernández de Kirchner (2007-2015) es la preocupación por orientar a resultados la gestión del Estado, facilitada por la agenda del Grupo Banco Mundial, y el liderazgo de algunos funcionarios.

En adelante, hemos decidido servirnos de la noción de *intervenciones del Estado sobre sí mismo* para referirnos como un todo a las iniciativas de Reforma del Estado, Reformas Administrativas, y Modernización. Sin desconocer sus diferencias (antes bien, todo lo contrario) pero también enfatizando sus nexos y reconociendo sus continuidades, podremos así abordar un rico proceso de transformaciones (en nuestro caso, las del Estado Federal Argentino en el cambio de siglo), y favorecer su comprensión.

2. **La Era de las Reformas**

2.1. *Un contexto*

Las décadas de los sesenta y setenta fueron pródigas en emergentes de muy complejos procesos de carácter político, socio-cultural, demográfico y económico que transformarían el mundo conocido, y obligarían a repensar las categorías con qué este había sido conocido, pensado y vivido. La reversión de los indicadores económicos de la inmediata segunda posguerra,[6] el cambio tecnológico y la emergencia de *nuevos* problemas públicos que desbordaban las fronteras de los estados nacionales, pusieron en jaque el consenso mayoritario en torno a las formas de intervención estatal, los ámbitos o dominios legítimos a los que aquellas se habían extendido, y sus capacidades para *enfrentar lo nuevo*. (A. Villanueva, 1993). «La crisis del Estado desencadena la crítica del Estado», dirá Lechner (1992: 3).

Pero es más acertado sostener que la crítica del Estado acompañó su expansión desde inicios del siglo pasado, debe reconocerse que el escenario de los años setenta se asemejaba mucho al que describieron las peores pesadillas de economistas que veían en las políticas monetarias expansivas la fuente de todos los males (Hayek, 1967). El diagnóstico común era el propio de esa ortodoxia económica. «Volvieron a cobrar preeminencia las teorías minimalistas que insistían en limitar los alcances de su acción al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada, teorías apuntaladas en un impresionante aparato analítico *neo-utilitarista*. Por otra parte, [estas] se amoldaban bien a aquellas recetas económicas ortodoxas sobre el manejo de los problemas del ajuste estructural. A mediados de los ochenta era difícil resistir a esa combinación» (Evans, 1996: 530).

2.2. *Las intervenciones del Estado sobre sí mismo como un proceso*

Si el Estado fue puesto en cuestión seriamente durante los años setenta, y surgió con fuerza la idea de la necesidad de su Reforma, podríamos preguntarnos si la Reforma fue solo una, o es posible hacer distinciones sustantivas al interior de los

esfuerzos reformistas iniciados a partir de aquella necesidad. Y adicionalmente, si es útil hacerlo. La respuesta al primer interrogante es afirmativa. Pero es más importante la respuesta al segundo. La utilidad de una distinción tal es acumulativa: en primer lugar, permite identificar, reconocer, la existencia o no de la cosa a la que el concepto refiere; pero en segundo, permite establecer comparaciones (dentro de un mismo país, en distintos momentos en el tiempo; entre distintos países, durante un mismo período de tiempo). Por caso, Donald Kettl ha sostenido que desde los años ochenta, se ha extendido por todo el globo un movimiento de reforma de la Gestión Pública, que ha ido cambiando su perspectiva. Entre sus componentes centrales se encuentra la privatización de empresas (2005: 1-2). Barzelay, por su parte, ubica en los mismos años ochenta, la emergencia de un movimiento que por vez primera en todo el siglo XX constituyó una alternativa coherente al modo burocrático para pensar y transformar las organizaciones públicas (1998: 42-46). ¿Es posible vincular ambos tipos de instrumentos en un único y mismo proceso de Reforma?

En un plano teórico, analítico, ciertamente lo es. A un nivel más general de problematización, habría una forma tradicional de administrar la cosa pública que habría entrado en crisis. Todos los esfuerzos orientados a conducir los asuntos públicos de una manera diferente a la tradicional, podrían ser abordados bajo un mismo rótulo o etiqueta. «Value for money... results... performance... outcomes ... effectiveness– these are the principal foci of management reform in the United Kingdom, Australia and New Zealand. In each case, managerial reforms have been predicated upon the assumption that traditional designs and norms of public administration have not fostered these objectives» (Aucoin, 1990: 197).

El verbo que hace posible esa conexión es *Mejorar*: mejorar las cuentas públicas (a través de las privatizaciones) y mejorar la prestación de servicios (a través de empoderar a los gerentes). La experiencia anglosajona es más *amigable* con este tipo de lecturas: las intervenciones del Estado sobre sí mismo entendidas como un proceso de larga duración, con énfasis y resultados que pueden variar, pero orientados en lo esencial por las mismas ideas y valores. Lo que torna posible ese trato es el énfasis puesto en diferenciar un moderno quehacer de una manera tradicional (Dunleavy y Hood, 1995), que se considera en buena medida agotada, y que debe ser superada. Ese énfasis, ese foco, no demanda precisión conceptual. En Iberoamérica existen lecturas del estilo (Losada Marrodán, 1997; Oszlak, 1999; Gascó, 2004; Lora, 2007).

Sin embargo, a lo largo de la década del noventa hay un cambio trascendente en la priorización de las cuestiones a enfrentar (*issues*), en los objetivos perseguidos y las medidas concretas que materializaban los esfuerzos reformistas. El contraste queda claro en el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997 y en la obra coordinada un año después por Burki y Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional* (Banco Mundial, 1997; Burki y Perri, 1998). Esta segunda perspectiva ha permeado la discusión en Argentina (Oszlak, 1999; López, 2002).

2.3. *Las intervenciones del Estado sobre sí mismo y una distinción esencial*

Oscar Oszlak reconoce que el siglo XX es pródigo en intentos *reformistas* en

América Latina; sin embargo, las reformas iniciadas a finales de los años ochenta y principios de los noventa, poseen dos características que permiten diferenciarlas de todo lo anterior: *a*) ponían en cuestión el papel del Estado como instancia articuladora de las relaciones sociales, y su intervención en ese plano; *b*) su grado de éxito fue mucho mayor. En virtud de ello, pueden ser denominadas como Reformas de I Generación (Oszlak, 1999: 84). Su objetivo no fue mejorar al Estado: «La reconversión neoliberal de los años setenta y ochenta partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica... Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica» (Oszlak, 1999: 85). A estas reformas, el Informe del Banco Mundial referido, las reseña de la siguiente manera: «Suddenly, government failure, including the failure of publicly owned firms, seemed everywhere glaringly evident. Governments began to adopt policies designed to reduce the scope of the state's intervention in the economy. States curbed their involvement in production, prices, and trade. Market-friendly strategies took hold in large parts of the developing world» (BM, 1997: 24).

Sostener, como sostiene Oszlak, que estas reformas tuvieron un mayor éxito[7] respecto de todas las iniciativas previas en Argentina y en la región, no supone un juicio de valor, sino uno de hecho: refiere al grado de ajuste entre medios y fines de un conjunto de medidas llevadas adelante en un período corto de tiempo (1989-1994). Llamaremos a este tipo específico de intervenciones del Estado sobre sí mismo, que buscan modificar de manera significativa y acelerada el *qué del quehacer estatal*, tanto en términos de su *dominio funcional*, como de su nivel de gasto, Reformas del Estado. Estas Reformas del Estado, encaradas durante fines de los años ochenta y principios de los años noventa en la región (a excepción de Chile), habrían constituido *la I Generación de Reformas*.

Pero una vez finalizada esta etapa, el Estado resultante lejos estaba de las imágenes auguradas por los partidarios del achicamiento del gasto público. El argumento del Banco Mundial es que el terreno que pisan los Gobiernos está en permanente cambio, y ello dificulta la definición (de una vez y para siempre) del rol del Estado (WB, 1997: 25). A raíz de los cambios producidos recientemente, del reconocimiento de la existencia de fallas del mercado, y de la equidad como una preocupación permanente, aún sería necesario transformar al Estado. Pero las transformaciones necesarias eran otras.[8] «All these considerations point to a two-part strategy to improve the state's ability to enhance economic and social welfare. The first task is to match the state's role to its existing capability to establish the institutional rules and norms that will enable the state to provide collective goods and services efficiently. The second is to reinvigorate the state's capability through rules, partnerships, and competitive pressures outside and within the state» (WB, 1997: 25).

El Estado no debería regresar al rol que había tenido. A aquellas reformas de I Generación *o hacia afuera*, que se propusieron achicar el dominio funcional del Estado y el gasto público, le seguirían las reformas *hacia adentro* (Oszlak, 1999: 92), cuyo propósito estaría en línea con el reclamo del Banco Mundial de *repensar al Estado*. Son reformas orientadas a introducir modificaciones sustantivas al *cómo del quehacer estatal.* Son, en este sentido, Reformas Administrativas propiamente

dichas, y no Reformas del Estado. La diferencia queda capturada en los títulos de estas obras: *Shrinking the state: the Political underpinnings of Privatization* (Feingenbaum, *et al*., 2003) y *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Osborne y Gaebler, 1994). Achicar y reinventar no son acciones equivalentes.

Claro que si los problemas o las cuestiones cambian, entonces los objetivos difieren; y con ellos, los instrumentos o medidas debían hacerlo también.[9] Navia y Velasco reconocen que la distinción entre reformas de I y II Generación corresponde, hasta donde les consta, a Moisés Naím. Para ellos, el contraste entre unas y otras es claro: «What new policies could these be? The distinction between first- and second-generation reforms... still provides a useful way of organizing the discussion... First-generation reforms include the usual suspects: macroeconomic stabilization, tariff and budget cuts, privatization, and the like. Second-generation reforms are a motley crew, encompassing broad reforms of the state, the civil service, and the delivery of public services; of the institutions that create and maintain human capital (e.g., schools and the health care system); and of the environment in which private firms operate (more competition, better regulation, stronger property rights)» (Navia y Velasco, en Kuczynski y Williamson, 2003: 265).

Las Reformas Administrativas de nuevo cuño (o Reformas de Segunda Generación que siguieron a las Reformas del Estado de los años ochenta y noventa) tuvieron, mayoritariamente, una orientación *familiar*.[10] Si bien, como apunta Barzelay, desde fines de los años noventa es posible advertir que por vez primera desde fines del siglo XIX, un conjunto de ideas se constituyen en fundamento de innovaciones y reformas que suponen una verdadera alternativa a la forma burocrática de conducir los asuntos públicos (que denomina paradigma post-burocrático; Barzelay, 1992), lo cierto es que los propósitos y la retórica propia de aquellas tienen una larga historia, tanto en la teoría como en la práctica.

Desde Wilson en adelante, la pretensión de reformar el aparato institucional del Estado para que tenga *más aire empresarial* ha sido una constante; como una marea lenta pero implacable, vuelve a bañar las costas de la teoría y la práctica del campo de la Administración y las Políticas Públicas cada 25 o 30 años desde el último tercio del siglo XIX (Barros, Castellani y Gantus, 2016). La configuración del problema a resolver, y el camino elegido para hacerlo que son propios de las distintas versiones del paradigma post-burocrático, no se diferencian de manera significativa de esta tradición. Mejorar las organizaciones públicas es algo que puede/debe hacerse imitando a las organizaciones privadas: en lo que importa (los medios administrativos que hacen posible la consecución de los fines organizacionales), son esencialmente semejantes.

Dentro de esa denominación de *paradigma post-burocrático* sugerida por Barzelay, que corresponde a un nivel más abstracto de la discusión, encontramos una «familia ampliada de ideas», que incluye entre otras a las siguientes: resultados, calidad, valor, servicios, cliente, mejora continua, incentivos (Barzelay, 1998: 177), que tanto en la teoría como en la práctica, han sido conjugados de distinta manera. Una primera distinción puede hacerse al interior del paradigma post-burocrático entre una tradición anglosajona y una europea continental (Ramió Matas, 2001; López, 2002). Pero luego, al interior de la ambas pueden reconocerse diferencias significativas (Gruening, 2001; Dussauge Laguna, 2007; Dunn y Miller, 2007). Forta-

lecimiento institucional a través de la adquisición o desarrollo de nuevas capacidades, orientadas a producir mejores resultados en el quehacer estatal (en términos de eficacia, eficiencia y calidad), de una forma más transparente, que haga posible la efectiva rendición de cuentas, resume razonablemente los objetivos de las Reformas Administrativas de nuevo cuño. En términos generales, la adopción de técnicas y herramientas desarrolladas en el sector privado, era el camino.

2.4. *Reformas de Primera y Segunda Generación en Argentina en los años noventa*

La agenda de la recuperación y la consolidación democrática en nuestro país fue más exitosa que la agenda económica. El deterioro en los términos del intercambio iniciados en la segunda mitad de los años setenta, el fuerte peso de la deuda pública heredado del último gobierno militar de nuestra historia, y la falta de capacidad para lidiar los actores económicos y sindicales agudizó la crisis económica en la segunda mitad del gobierno de Ricardo Alfonsín. El tibio programa privatizador de Rodolfo Terragno, la falta de medidas de fondo, erosionaron la capacidad del gobierno de alterar las expectativas. La crisis inflacionaria terminó por adelantar la salida del Gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR), y Carlos Menem (presidente electo, Partido Justicialista) asumiría el poder el 8 de julio de 1989 (en lugar del previsto 10 de diciembre).

Cierta distancia del aparato del Partido Justicialista (PJ) y de los sindicatos tradicionales, lazos de su entorno con sectores empresarios concentrados (no tradicionalmente *peronistas*) pero fundamentalmente la magnitud de la crisis de 1989, le permitieron a Carlos Menem (Acuña, 1995) impulsar las transformaciones de fondo que los gobiernos de la región venían postergando. Las medidas concretas que materializaron el objetivo de achicamiento del Estado, reduciendo su dominio funcional (por utilizar la expresión del propio Oszlak) sus estructuras y dotaciones de personal y su presupuesto, tuvieron fuerte apoyo en el Congreso de la Nación. Se expresó en las Leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y Emergencia Económica (23.697/89). En los hechos, se tradujeron en la eliminación lisa y llana de organismos y agencias que hacían posible el despliegue del papel regulatorio del Estado, un profundo y altamente cuestionado (social y judicialmente) programa privatizaciones de empresas públicas, y la transferencia de responsabilidades por la gestión de servicios de salud, educación y vialidad a las provincias. Esas medidas fueron acompañadas por la progresiva apertura de la economía, el aumento del endeudamiento público (que sustituyó el inicial papel jugado por la venta de activos públicos en el sostenimiento del Plan de Convertibilidad, de estabilización y combate a la inflación, lanzado en 1991) y la reforma de la Seguridad Social que supuso la convivencia de un régimen estatal de reparto (financiado solidariamente por trabajadores y empleadores) y un régimen privado de capitalización y ahorro.

Estos instrumentos fueron desplegados durante 1989-1994, y el Pacto de Olivos (rubricado entre los dos partidos mayoritarios, liderados por Menem y Alfonsín) permitió la reelección del primero. La primera etapa de la Reforma estaba casi concluida. Sin embargo, en Argentina, una vez más las Nuevas Reformas en marcha ya en los países centrales, se verían postergadas. Ya no como las Reformas del Estado, o de I Generación, por su aparente incongruencia con la recuperación de-

mocrática. Las necesidades fiscales pueden cumplir un plausible papel explicativo. 1995 fue un punto de inflexión para los países emergentes, y para la Argentina en particular. La Crisis del Tequila afectó seriamente la economía argentina (caída abrupta del PBI, del consumo y la inversión, y aumento del desempleo), como no lo hizo con Chile o Brasil.

A inicios de 1996, mientras en Argentina se discutía la ley de Segunda Reforma del Estado en sesiones extraordinarias, la recuperación aún se hacía desear. Quizás sea ese un contexto relevante para comprender por qué ciertas reformas administrativas, del tipo de reformas hacia adentro (discutidas, en incluso anunciadas por el segundo Jefe de Gabinete de Ministros de la historia argentina,[11] Jorge A. Rodríguez), fracasaron doblemente: en primer lugar, porque lejos de orientarse en su implementación por los objetivos explícitos de la Ley 24629/96 («mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional», art. 6), y del Decreto 558/96 («Diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado», art. 8, inc. 1), se concentraron solamente en los objetivos fiscales de aquellos instrumentos (y del Decreto 660/96); en segundo lugar, porque estos fueron muy magros. El proceso que se anunció en términos propios de las reformas de II Generación,[12] terminó siendo en los hechos, una fracasada II Reforma del Estado (Bozzo y Lopez, 1999; Ozslak, 1999 y 2003; y López y Zeller, 2010). El programa de Modernización anunciado no vería la luz sino hasta el nuevo siglo. Se iniciaba un proceso de transición en las intervenciones del Estado sobre sí mismo: de la Era de las Reformas a la Era de la Modernización.

3. **El fin de la Era de las Reformas**

Después de 10 años de *Menemismo* (1989-1999), el cambio de signo político en el Gobierno llegó de la mano de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, o simplemente la Alianza. La coalición electoral conformada por la centenaria Unión Cívica Radical (UCR) y el *newcomer* Frente País Solidario (FREPASO), que se impusiera en las elecciones de medio término de 1997, repetiría 2 años después frente al candidato del Partido Justicialista (PJ) Eduardo Duhalde, que a diferencia de su antecesor Carlos Menem, no contaría con los votos de la centro-derecha.[13]

La distribución de poder y funciones en el gobierno de coalición, redundó en la duplicación de responsabilidades formales para liderar las intervenciones del Estado sobre sí mismo en el nuevo período. El vice-presidente Carlos Álvarez, que pertenecía al FREPASO, creó bajo su órbita la Secretaría de Modernización del Estado, y designó a un hombre de su confianza, Marcos P. Makón. Por su parte, el radical Rodolfo Terragno, Jefe de Gabinete de Ministros, quien tenía a su cargo la por entonces Sub-Secretaría de la Gestión Pública, designó al frente de la misma a Leandro Popik, del Grupo Sophia.[14]

Las miradas de Makón y Popik eran divergentes; y a los esfuerzos les faltó necesaria coordinación (López y Zeller, 2006: 144). Sin embargo, estuvieron en condiciones de formular el primer Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, que sería presentado en el Congreso del CLAD de ese año, en República Dominicana. El documento comienza reconociendo las transformacio-

nes efectuadas por la administración anterior, y caracterizando el contexto en el que Plan ha sido pergeñado; fortalecer la capacidad institucional del Estado para responder a las necesidades de la gente de manera eficiente y con servicios de calidad es el propósito del gobierno que integran (Popik y Makón, 2000: 1). Y reconocen los autores que «El Plan Nacional de Modernización del Estado parte de la siguiente visión objetivo: constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales» (Popik y Makón, 2000: 2).

El Plan se estructuraría en 3 ejes: 1) Cambio del Modelo de Gestión (orientación a resultados, planificación estratégica, reingeniería de procesos y acuerdos-programa). 2) Proyectos de Modernización Estructural (fortalecer agencias recaudatorias, racionalizar estructuras, mejorar la gestión financiera y fortalecer la capacidad regulatoria del Estado). 3) Transparencia y Políticas anticorrupción (diálogo y participación ciudadana, rendición de cuentas). Al exponerlo el 27 de octubre en Santo Domingo, Carlos Chacho Álvarez ya había renunciado en medio de las denuncias por compra de voluntades en el Senado de la Nación por parte del Gobierno que integraba. Marcos Makón, continuó un tiempo más, aunque debilitado.

Las promesas de diseñar un Programa Nacional de Modernización del Estado efectuadas por el menemismo tardío, que complementaran la Reforma del Estado llevada a cabo entre 1989 y 1994, duraron lo que una lluvia de verano. El Gobierno de la Alianza avanzó por el mismo camino, debidamente asfaltado por un préstamo del BIRF (Loan 4423-AR) de USD 30,3 millones,[15] y el Plan se transformó en Decreto PEN 103/2001. Sin embargo, la recesión económica iniciada en 1998, sumada a las políticas orientadas al déficit cero, coexistieron con una acelerada fuga de depósitos, y vencimientos muy importantes de la deuda pública. La crisis política iniciada con la renuncia de Álvarez se combinaba con el aislamiento del presidente De la Rúa y sus colaboradores más estrechos. El retorno de Domingo F. Cavallo como Ministro de Economía a meses de haberse aprobado el Plan Nacional de Modernización, no produjo ningún cambio significativo en la situación económica, ni política. Al menos ninguno para bien. Y el mes de diciembre de 2001 nos mostraría la peor cara de la crisis.

Como bien reconoce Blutman, el paraguas teórico del Plan Nacional de Modernización era el del NPM; pero la falta de integralidad, la omisión de aspectos sustantivos, y la anticipada salida del poder de De la Rúa marcan el fracaso global del Plan, y los magros resultados que puede esgrimir de cara a la sociedad (Blutman, 2009: 138-140). Luego de 10 días de extrema incertidumbre y 4 interinatos presidenciales, la Asamblea Legislativa en cumplimiento de la Ley de Acefalia designó al flamante Senador Eduardo Duhalde el 1 de enero de 2002, hombre fuerte del PJ de la Provincia de Buenos Aires como Presidente de la Nación, para completar el mandato del presidente De la Rúa.

En términos de las iniciativas de intervención del Estado sobre sí mismo, solo se destacan la asignación de funciones específicas a la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros (que continuaría con algunas iniciativas impulsadas por el Gobierno de la Alianza) y la Res. 68/2002 de Jefatura de Gabinete de

Ministros, mediante la cual se crea un Gabinete de Modernización y Reforma del Estado, cuya misión (art. 1) será la formulación de un Plan de Modernización y Reforma del Estado «...cuya finalidad será garantizar un Estado simple, efectivo, eficiente y transparente basado en los principios de equidad, participación ciudadana, calidad de servicios a la ciudadanía, profesionalización y responsabilización» (JGM Res. 68/2002). Mientras el artículo 2 establece la conformación del gabinete, el 3 establece sus funciones, y el 4 establece un plazo de 45 días para la presentación del Plan. El plan nunca vio la luz pública. El Decreto 103/2001 seguía vigente, y el crédito del BIRF estaba aprobado.

4. **¿La Era de Modernización? ¿O del NPM, por los mismos medios, con otro nombre?**

El asesinato en la Estación Avellaneda de los militantes sociales Maximiliano Kosteki y Darío Santillán en junio de 2002 a manos de la Policía Federal, acortó los plazos del interinato de Eduardo Duhalde al frente del Ejecutivo, quién adelantó el llamado a elecciones. El PJ presentó 3 candidatos usando distintas denominaciones como etiqueta electoral, resultando Carlos S. Menem el más votado (Alianza «Frente por la Lealtad»), y seguido a dos puntos por Néstor Kirchner («Frente para la Victoria»). La alta imagen negativa del candidato más votado en la primera vuelta, auguraba una abultada derrota en segunda vuelta. La defección de Carlos S. Menem, consagró al Presidente Néstor Kirchner para culminar el mandato de De la Rúa (mayo 2003 a diciembre de 2003), y ejercer su presidencia desde el 10 de diciembre de 2003 al 9 de diciembre de 2007.

¿Qué ideas modelaron el período que va desde la renegociación de los términos del préstamo del BIRF 4423-AR hasta fines del 2015, en que se produce el fin del segundo mandato de Cristina Kirchner? ¿Qué cambios introdujo en las intervenciones del Estado sobre sí mismo el Préstamo BIRF 7749-AR, que financió el II Proyecto de Modernización del Estado? ¿Qué continuidades y rupturas marca el inicio de la Administración Macri respecto de esas ideas? En lo que queda de este apartado, intentaremos dar respuesta a estos interrogantes.

4.1. *La modernización kirchnerista*

Las administraciones kirchneristas se caracterizaron por un fuerte tono impugnador de la década de los noventa. Aún cuando muchas de las medidas impulsadas por la primera Administración de Carlos Menem fueron acompañadas por los Kirchner desde la Gobernación, y/o por los legisladores nacionales santacruceños que les respondían. Durante la primera de ellas, encabezada por Néstor Kirchner, se sentaron las bases de un modelo signado por la búsqueda de equilibrios macroeconómicos asentados en la dinamización del mercado interno y de la producción industrial, junto a la flotación administrada del tipo de cambio (para promover, entre otros objetivos, el ingreso de divisas producto de saldos favorables en la balanza de pagos), que permitieron sostener una recuperación económica iniciada por el rebote de la actividad y el empleo post default de la deuda pública y devalua-

ción de diciembre de 2001 y enero de 2002 respectivamente.

La Sub-Secretaría de la Gestión Pública sería la responsable de llevar adelante las intervenciones del Estado sobre sí mismo en el Gobierno de Néstor Kirchner. El Decreto 624/2003 le asignaba la responsabilidad de diseñar, implementar dar seguimiento a las políticas en materia de Modernización del Estado. En los hechos, era consagrar la continuidad del Plan Nacional de Modernización de la Alianza. El 3 de noviembre del 2005 es designado como Sub-Secretario el Dr. Juan Manuel Abal Medina (h), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Una de las primeras decisiones que toma la nueva conducción es la discusión y reorientación del Plan de Modernización con el organismo que proveía financiamiento a tal efecto. La 3ª enmienda al préstamo BIRF 4423-AR, fue firmada el 14 de diciembre de 2005; en ella, se invoca que el Gobierno ha adoptado para el ahora Proyecto de Modernización del Estado, un enfoque de «incrementalismo estratégico» para la «Reforma institucional y organizacional del Estado», en aras de fortalecer la eficiencia, efectividad e impacto de ciertos servicios seleccionados, y las herramientas de gerenciamiento de algunas entidades elegidas (BIRF-AR, 2005: 1). De los USD 30,3 del préstamo original, USD 10,4 habían sido ya ejecutados hasta el año 2004. El objetivo de la nueva estrategia para el bienio 2005-2006 era «... fortalecer las herramientas para el gerenciamiento del sector público para mejorar la transparencia, la participación de la sociedad civil, así como incrementar la eficiencia, y la calidad del gerenciamiento de áreas seleccionadas que prestan servicios públicos» (BIRF-AR, 2005-4). 15 días después, Cristian Asinelli era designado (Decreto 1723/05) como director alterno del Proyecto.

El Sub-Secretario Abal Medina reafirmaba en 2006 que el principal quiebre que había introducido sobre el pasado la Administración de Kirchner (fundamentalmente, respecto de los gobiernos de Menem y de la Alianza) era la decisión de evitar tanto el déficit fiscal como el endeudamiento (Abal Medina, 2006: 145). Esa decisión estratégica era acompañada en los esfuerzos modernizadores, con reformas en la Administración Financiera (consolidación del Sistema Electrónico de Contrataciones), la informatización del Sector Público (Plan de Gobierno Electrónico, cuyos ejes provenían del original Plan del Gobierno de la Alianza), el desarrollo de los recursos humanos (fortalecimiento de la carrera administrativa, y homologación del Convenio Colectivo de Trabajo, que incluía la creación del Fondo Permanente de Capacitación, FOPECAP), la continuidad del Programa Carta Compromiso Ciudadano (creado en 2000 por el Gobierno de la Alianza), y un relanzamiento del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP, creado en 1992) del que el Sub-Secretario era el Presidente (Abal Medina, 2006: 145-148).

En un artículo publicado en 2008, Asinelli y sus colaboradores, pretenden dar cuenta de la Estrategia Integral de Modernización del Estado en Argentina 2003-2011, distinguiendo dos fases (Asinelli *et al.*, 2008: 88-89): Fase de Modernización Administrativa (2003-2007, coincidente con la ejecución del préstamo BIRF-AR 4423), y la Fase de Modernización Institucional (2007-2011), que coincidiría con el préstamo BIRF-AR 7449, por USD 20 millones, destinado a financiar el II Proyecto de Modernización del Estado. Las referencias teóricas de este artículo elaborado por el responsable del Proyecto de Modernización, que ofrece un balance de lo actuado, y delinea los ejes de intervención de lo que vendrá, incluyen algunos referentes nacionales e internacionales del Neo-Institucionalismo.

Su foco está puesto en comunicar y difundir la segunda fase (la Modernización Institucional). Sus ejes de intervención serían: *a*) Sistema de monitoreo y evaluación de metas de gobierno; *b*) Intervención en áreas priorizadas de políticas sustantivas sectoriales; y *c*) Extensión de la implantación de herramientas transversales y transferencias a gobiernos sub-nacionales. Al referirse al primer eje, Asinelli y sus colaboradores sostienen que «El primer eje de intervención pretendió recomponer las capacidades de coordinación y priorización de políticas públicas del Estado, a través del fortalecimiento de los instrumentos y metodologías a disposición de la Jefatura de Gabinete para coordinar la acción del sector público según las metas de gobierno, supervisando el progreso de tales metas y avanzando en la implantación del nuevo modelo de gestión por resultados» (Asinelli *et al*., 2008: 89).

El Informe Final del Proyecto desagrega los ejes señalados en tres componentes: 1) Fortalecimiento Institucional de la JGM, 2) Fortalecimiento de Instrumentos claves de Gestión del Sector Público, 3) Gestión del Proyecto. Respecto del 1 de ellos, se señala que el diseño original apuntaba a «... i) Fortalecer el la capacidad de la Jefatura de Gabinete para cumplir su mandato vía el diseño de una estrategia de Modernización del Estado y transformaciones en las metodologías de gestión; ii) Mejorar el rol del organismo en la coordinación, monitoreo y evaluación de políticas públicas; y iii) fortalecer las funciones de la creada Agencia Nacional de Inversiones» (BIRF-AR, 2015: 24, traducción nuestra).

En la enmienda de enero de 2011, muchos cambios fueron efectuados al diseño original de este componente. La opinión de los funcionarios del Banco es que la enmienda es el resultado de la decisión del gobierno de «... no desarrollar una estrategia general de Modernización del Estado», y reorientar los esfuerzos dentro del componente a la realización de una prueba piloto de la integración del Sistema Integrado de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG) y la Gestión basada en Resultados, y a documentar la experiencia y las lecciones aprendidas (a pesar de las actividades preparatorias y los gastos ya efectuados en aquella línea; BIRF-AR, 2015: 27, traducción nuestra).

En 2012, mientras se desempeñaba como Jefe de Gabinete de Ministros, Abal Medina escribía un artículo breve en el nº 30 de la *Revista Aportes*, en el que revisaba las versiones del *New Public Management*, y su aplicación en distintos contextos en los años noventa. El trabajo asocia el enfoque del NPM con la orientación a resultados.[16] En sus versiones *blandas*, las ideas del NPM se reconocen predominantes en los años ochenta y noventa. No obstante ello, el propósito del artículo es problematizar el contexto de aplicación de reformas así orientadas, allí donde el Estado no ha adquirido los atributos de una burocracia weberiana (Abal Medina, 2012: 10). El problema no es la orientación a resultados; el problema es dónde y cómo se implementa.

Bajo su liderazgo al frente de la Sub-Secretaria (2005-2008), de la Secretaría de la Gestión Pública (2008-2010), y finalmente como Jefe de Gabinete de Ministros (2011-2013), objetivos como la búsqueda de mayor transparencia y calidad en la prestación de servicios y la implementación de un sistema de Gestión por Resultados que vincule las metas de gobierno con la ejecución presupuestaria (objetivos propios de las versiones más blandas del NPM) convivieron con la recuperación del papel del Estado, la búsqueda de reconstruir capacidades estatales esenciales para la coordinación, el monitoreo y la evaluación de políticas, y el fortalecimiento de las

capacidades para la gestión de los recursos humanos, y la utilización de los recursos públicos.

Neo-Institucionalista al fin como se autodefine en su Manual de Ciencia Política (Abal Medina, 2010), contribuyó decisivamente a modelar las intervenciones del Estado sobre sí mismo para el período 2005-2013, armando equipos, negociando con los funcionarios del Banco Mundial los términos de los sucesivos financiamientos a tal efecto, sin derogar el Plan Nacional de Modernización del Gobierno de la Alianza, y continuando en buena medida con los esfuerzos y programas allí delineados. Un académico «formado para ser presidente», como dijera el Dr. Diego Reynoso cuando fuera designado Jefe de Gabinete, que es en parte responsable de la continuidad de los esfuerzos modernizadores en nuestra historia reciente.

4.2. *La modernización macrista*

El Banco consideró a la ejecución del II Proyecto de Modernización del Estado como «moderadamente satisfactoria» (BIRF-AR, 2015: 6). Entre los factores claves que explican esa perfomance, se destaca que en el lapso de duración de la ejecución, el Jefe de Gabinete cambió 5 veces, y con ellos, el director del Proyecto (con una duración promedio de 18 meses en el cargo). Esto afectó notablemente tanto la dirección como la velocidad de las reformas (BIRF-AR, 2015: 26-27). En 2015 habría uno más.

Mauricio Macri, candidato de la coalición «Cambiemos», conformada por su partido PRO, junto a la mayoría de los dirigentes de la UCR y la Coalición Cívica de Elisa Carrió, interpretó la vocación de cambio de una mayoría de la sociedad. Aunque muy ajustada por cierto, esta mayoría lo consagró presidente en la 2ª vuelta electoral de noviembre, venciendo por 51,4 % a 48,6 % al candidato del Frente para la Victoria, Daniel Osvaldo Scioli. El Decreto de Necesidad y Urgencia 13/2015, que modifica la Ley de Ministerios y sus decretos reglamentarios, eleva a rango de Ministerio los esfuerzos de Modernización del Estado argentino. El nuevo Ministerio de Modernización asume funciones que otrora eran responsabilidad del Superministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

El ministro Ibarra protagonizó algunas iniciativas de la nueva administración macrista. Entre ellas, fue el ministro responsable de la revisión de más de 65.000 contratos en el en la Administración Pública Nacional, que redundó en 11.500 cesanteados. En agosto de 2016 se informó que podría haber más. También fue el responsable de la revisión de todos los contratos-programas que la Administración Pública Nacional firmó con las distintas universidades nacionales en el pasado. Cada Ministerio debía informar a fines de marzo cuáles renovaría y cuáles no. En junio de 2016, pretendió cambiarle el nombre al Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) por el de Consejo Federal de Modernización. Con la oposición de los representantes de las provincias en el organismo, tuvo que dar marcha atrás.

Pero la principal iniciativa en estos 10 meses de gestión, fue derogar el viejo decreto del Gobierno de la Alianza (un puntal en la continuidad de los esfuerzos reformistas en la Argentina del siglo XXI), a través del Decreto 234/2016, que aprueba el Plan de Modernización del Estado. En virtud de su reciente sanción, y ante la imposibilidad de hacer mayores consideraciones al respecto, se contrastará el nue-

vo decreto con el derogado, y se efectuarán algunas observaciones preliminares.

AQUÍ TABLA I – Planes de Modernización en la Argentina del S. XXI
Fuente: Elaboración propia

5. **Consideraciones finales**

A modo de consideraciones finales para estimular un diálogo en torno a las políticas de intervención del Estado sobre sí mismo en la Argentina reciente, debe señalarse que:

1) En Argentina, la Reforma del Estado (de 1ª generación, o hacia afuera), que redefinió el *qué* del quehacer estatal, tuvo lugar entre 1989 y 1994. En sintonía con la experiencia internacional, una segunda tanda de reformas (administrativas, de nuevo cuño) se anuncia en 1996, pero no llega a ver la luz. Una hipótesis plausible es que la extensión y profundidad de la Crisis del Tequila obligó a revisar prioridades. De anuncios de Reformas Administrativas (de 2ª generación, o hacia adentro), pasamos sin más a una Segunda Reforma del Estado (de fuerte sesgo fiscalista). Y aún así, a la luz de *los verdaderos objetivos,* fue un rotundo fracaso.

2) La retórica de la Reforma (asociada a los programas de estabilización y ajuste estructural de impronta neo-liberal), es abandonada por el Gobierno de la Alianza, que inaugura los esfuerzos modernizadores. Modernización no debe ser entendida como otra cosa que Reformas Administrativas (de 2ª generación, o hacia adentro), influenciadas por las distintas versiones del paradigma post-burocrático (fundamentalmente, la Nueva Gestión Pública), que fueran apenas esbozadas por la administración Menem.

3) La posta de los esfuerzos modernizadores la tomarán los Gobiernos del Frente para la Victoria – PJ entre 2003 y 2015. A pesar de algunos intentos por interpretar la modernización kirchnerista en claves diferentes, el lenguaje, las referencias teóricas, y los instrumentos de la política de Modernización se corresponden fuertemente con los postulados de las versiones *blandas* del New Public Management. Con propiedad, se afirma aquí que la Modernización del Estado en Argentina es la continuación del NPM por los mismos medios, pero bajo otra etiqueta.

4) Así, es posible advertir que por diferentes razones, los procesos de Reforma se dan en nuestro país de manera no simultánea, doblemente descalzada temporalmente, con la experiencia de los países desarrollados. El primer descalce (entre las Reformas del Estado en uno y otro espacio) es compartido con los países de la Región. Se explicaría por la incongruencia entre los Programas de Estabilización y Ajuste que implicaban, y la Agenda de la recuperación / consolidación de la Democracia. El segundo descalce, singular en ciertos aspectos, se explica fundamentalmente por la interrupción del fallido gobierno de la Alianza.

5) La continuidad *de larga duración* de los esfuerzos modernizadores desde 2003 en adelante (que se proyectan al futuro de la mano de la actual administración, que asumió en diciembre de 2015, y que en enero del 2016 crea el Ministerio de Modernización) se explica antes por la gestión exitosa de préstamos internacionales consecutivos (que se correspondían con la Agenda del Grupo Banco Mundial) y el liderazgo de Juan Manuel Abal Medina (h), antes que por amplios y sólidos acuerdos

políticos y sociales sobre el *cómo* del quehacer estatal.

6) El Nuevo Plan de Modernización no presenta mayores innovaciones en términos globales con el inscrito en el Decreto PEN 103/01. La orientación a resultados (que en términos de Kettl, resume bien la impronta de las transformaciones inspiradas en el NPM), y las preocupaciones por la calidad y la transparencia constituyen los principales denominadores comunes. El Decreto 434/2016 incorpora a la agenda de la modernización las innovaciones tecnológicas de la última década, y la iniciativa del Gobierno Abierto, que por otra parte, ya integraban la agenda de trabajo de distintos organismos del Gobierno Federal.

6. **Referencias bibliográficas**

ABAL MEDINA, Juan M. (2006): «Crisis y recomposición del Estado», en *Revista Argentina de Sociología*, vol. 4, n° 7 (Consejo de Profesionales de Sociología, Buenos Aires).

— (2010): *Manual de Ciencia Política* (Buenos Aires, Eudeba).

— (2012): «De la Nueva Gerencia Pública a una concepción distinta sobre el Estado», en *Revista Aportes*, vol. 18, n° 30 (Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires).

ACUÑA, Carlos H. (1995): «Política y economía en la Argentina de los noventa», en *América Latina Hoy*, n° 12 (USAL, Salamanca).

AGUILAR VILLANUEVA, L.F.: «Estudio introductorio», en *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Porrúa Grupo Editor, 1993).

AUCOIN, Peter (1990): «Comment: Assesing Managerial Reforms», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, nº 2. Research Committee on the Structure and Organization of Government (IPSA). Blackwell Publishing Ltd.

BARROS, S., CASTELLANI, A. y GANTUS, D (2016): *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea* (PISAC-CLACSO, en prensa)

BARZELAY, Michael (1998): *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública* (México, Fondo de Cultura Económica).

BENDER, Thomas (2011): *Historia de los Estados Unidos. Una nación entre naciones* (Buenos Aires, Siglo XXI Editores SA).

BIRF-AR (2005): *Argentina State Modernization Project Loan No. 4423-AR. Proposed Third Amendment to the Loan Agreement* (BIRF, Buenos Aires). Disponible en http: // documents.worldbank.org/curated/en/660181468008443168/pdf/345560rev20pdf.pdf

— (2015): *Implementation completion and Results Report IBRD-7449*. Report nº: ICR00003366 (BIRF, Buenos Aires). Disponible en http: //documents.shihang.org/curated/zh/657601468189561522/pdf/ICR3366-P101170-Box391477B-PUBLIC-disclosed-6-23-15.pdf

BLUTMAN, Gustavo (2009): *La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional*. Tesis doctoral, integrante de la colección de Tesis Doctorales de la Biblioteca Central «Alfredo Palacios» (Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas).

BOZZO, Cristina y LOPEZ, Hebe (1999): «Crónica de un fracaso anunciado. La segunda reforma del Estado en Argentina», en *Convergencia*, vol. 6, nº 19 (UAEMex).

Buchanan, James y Tullock, Gordon (1993): *El cálculo del consenso* (Barcelona, Ed. Seix Barral).

BURKI, Shahid y PERRY, Guillermo (Comps.) (1998): *Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional* (Washington DC, Banco Mundial).

CAMOU, Antonio (1997): «Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina», en *Nueva Sociedad*, n° 152 (Buenos Ai-

res, FES).
DI-FILM (1996): «La segunda reforma del Estado en Argentina». Vídeo publicado por usuario archivodichiara el 24 de julio de 2013. Disponible en https: //www.youtube.com/watch?v=kh2xQa2QZmk
DUNN, William y MILLER, David (2007): «A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform», en *Public Organization Review*, vol. 7, nº 4 (primavera).
DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio (2009): «La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades», en *Gestión y Política Pública,* vol. XVIII, n° 2 (C.I.D.E.).
ESTESO, Roberto (1986): *Estado y Economía: Las razones y las modalidades de la intervención estatal.* Trabajo presentado en las Jornadas Nacionales de Economía «Estado y proyecto de Sociedad» (Buenos Aires, CEDNA, CINAP, DONAC, F.E.S.).
ESTÉVEZ, Alejandro (2005): *El impacto de las reformas en los 90': un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional.* Ponencia presentada en el X Congreso CLAD (Santiago de Chile).
EVANS, Peter (1996): «El Estado como Problema y como solución», en *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140 (Buenos Aires, IDES).
FEIGENBAUM, Harvey *et al*. (2003): *Shrinking the state: the Political underpinnings of Privatization* (Cambridge, Cambridge University Press).
GASCÓ, Mila (2004): «¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina», en *Working Papers*, n° 8 (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona).
GRUENING, Gernod (2001): «Origin and theoretical basis of New Public Management», en *International Public Management Journal*, vol. 4 (Elsevier).
HAYEK, Friedrich (1967): *Prices and Production* (Nueva York, Kelly Publishers). Disponible en https: //mises.org/library/prices-and-production
HOBSBAWN, Eric (2003): *Historia del siglo XX* (Buenos Aires, Crítica).
HOLLOWAY, John (1982): *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública* (México, Ediciones INAP).
HUNTINGTON, S., CROZIER, M. y WATANUKI, J. (1975): *The crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Comission* (Nueva York, New York University Press).
ILPES (1995): *Reforma y modernización del Estado* (Santiago de Chile, ILPES).
ISUANI, Ernesto (1991): «Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable», en Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio (Eds.). *El estado benefactor: un paradigma en crisis* (Buenos Aires, Miño y Dávila Editores SRL).
Kettl, Donald (2005): *The Global Public Management Revolution* (Brookings Institution Press).
KUCZYNSKI, Pedro-Pablo y WILLIAMSON, John (2003): *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America* (Washington DC, Peterson Institute for International Economics).
LECHNER, Norbert (1992): «El debate sobre Estado y Mercado», en *Nueva Sociedad*, n° 121 (Buenos Aires, F.E.S.).
LÓPEZ, Andrea (2002): *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento n° 68 (Buenos Aires, INAP).
— y ZELLER, Norberto (2006): «La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal», *Revista Argentina de Sociología*, vol. 4, nº 6, mayo-junio, 129-158.
— y ZELLER, Norberto (2010): *Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia*. Documento de Trabajo n° 1, Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones (Buenos Aires, INAP).

LORA, Eduardo (2007): *El Estado de las Reformas del Estado* (Washington, BID - CEPAL - BM).
LOSADA MARRONDAN, Carlos (1997): «Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 7-8 (Madrid, INAP).
OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994): *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Barcelona, Paidós).
OSZLAK, Oscar (1999): «De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado», en *Nueva Sociedad*, n° 160 (Buenos Aires, F.E.S.).
— (2003): «El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina», en *Desarrollo Económico*, vol. 42, n° 168 (Buenos Aires, IDES).
RAMIÓ MATAS, Carles (2001): «Los problemas de la implantación de la NGP en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de Estado y Cultura Institucional», en *Reforma y Democracia*, n° 21 (Caracas, CLAD).
WILSON, Woodrow (1887): «El Estudio de la Administración», en Shafritz, Jay y Hyde, Albert: *Clásicos de la Administración Pública*, 73-96 (F.C.E., 1999).
WORLD BANK (1997): *World Development Report. The State in a changing World* (Washington DC, World Bank).

1. Presentado en el I Seminario Hispano-Latinoamericano de Políticas Públicas de Modernización de los Sistemas Político-Administrativos y del Estado en el contexto de la Globalización, celebrado en julio de 2016 en la Universidad de Alicante. **Por aparecer como Capítulo 8 en el libro *La transformación de los Sistemas Políticos y de los Estados: la visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la Globalización*, coordinado por Guillaume Fontaine y José Manuel Canales Aliende (Ed. Anthropos).** Agradezco el apoyo del Programa AVE de la UNR, y a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, a la Facultad de Trabajo Social de la UNER, a Cristina Díaz (Directora del Grupo Política & Gestión de la FCPOLIT – UNR), y al Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (ALACIP) por haber hecho posible mi participación. Este capítulo no refleja la opinión ni la posición de ninguna de estas instituciones o personas sobre las cuestiones que aborda. Más información djgantus@gmail.com

2. Las crisis polaca, rumana, húngara de 1980-1981 anticipaba ya lo que ocurriría en México el año siguiente.

3. Alejandro Estévez sostiene, acertadamente, que la agenda de la recuperación de la democracia era inconsistente con políticas de ajuste estructural, y el riesgo de la reversión autoritaria era elevado (2005).

4. Mientras el viaje de las ideas *desde arriba hacia abajo,* entre organismos internacionales de crédito y programas de reforma política y económica en el mundo en desarrollo es tomado como un hecho por estudios comparados (Feigenbaum *et al*., 1999: 1), autores como Antonio Camou se permiten poner en valor el peso relativo que tuvieron diagnósticos relativamente autónomos al interior de gobiernos de la región (Camou, 1997: 64).

5. Así convoca FLACSO (Sede Argentina) al primer Congreso Nacional «Estado y Políticas Públicas. La modernización del Estado como tercera reforma estructural. Balance y perspectiva a un año del cambio de ciclo». Ver http://politicaspublicas.flacso.org.ar/

6. La recuperación económica de Europa y Japón a fines de los cincuenta y principios de los años sesenta y sus efectos sobre la competencia por los mercados internacionales, el cambio tecnológico y su impacto en los sistemas de organización y gestión de la producción, altos precios de las materias primas (el petróleo en particular), alto poder negociador de los sindicatos, e inflexibilidad a la baja en las prestaciones de la seguridad social y los servicios básicos prestados por el Estado, son algunos de los elementos que deberían ser considerados (aunque no lo fueron siempre) para interpretar el esce-

nario de inflación, desempleo y tasas de interés crecientes, caída de la rentabilidad empresarial, déficits fiscales recurrentes, y la pérdida de la confianza en las instituciones políticas que caracterizaron la década. En ese escenario se fraguaron el ascenso de la Nueva Derecha que llegaría al poder en EEUU, el Reino Unido y Canadá, pero fundamentalmente, los consensos en torno al tipo de Reformas que se hacían imperiosas.

7. El propio Oszlak volverá sobre esta discusión unos años después, y en *El mito del Estado Mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, publicado en 2003, matizará esta evaluación. El «éxito» en términos de encogimiento del Estado es puesto en cuestión al considerar niveles de gasto y personal en términos agregados (Estado Federal, Estados provinciales y Estados municipales).

8. Y de hecho, tendrían poco que ver con el rol del Estado.

9. No faltan, cabe decirlo, las visiones que enfatizan la complementariedad entre unas y otras. Así se desprende de la introducción del volumen del BID que compila Eduardo Lora en 2007, al afirmar que «Como fue señalado por Moisés Naím (1994), y verificado luego por numerosos estudios, las reformas institucionales, o de "segunda generación" son un complemento necesario para que las reformas del Consenso de Washington puedan efectivamente acelerar el crecimiento y contribuir a lograr otros objetivos de desarrollo» (Lora, 2007: 7).

10. Esencialmente, «Según Hood, diversos gobiernos habían comenzado a implementar reformas, como la transferencia de prácticas gerenciales del sector privado al sector público, el uso de mecanismos de control orientados a resultados y, en general, reformas que prestaban mayor atención a valores administrativos, como la eficiencia y la eficacia» (Dussauge Laguna, 2007: 443).

11. La posición es creada mediante la Reforma de la Constitución sancionada en 1994, y su responsabilidad es la de ejercer la administración general del país (art. 100).

12. «El Estado que necesitamos los Argentinos... Más eficiente, al servicio de la Sociedad... Calidad y cobertura de los servicios... evitar superposiciones, duplicaciones. Se da toda una reingeniería... Y todo lo vinculado a la mejora del gerenciamiento, todo lo vinculado a la capacitación de los agentes de la Administración Pública...» (Di-film, 1996).

13. Esos sectores en las presidenciales de 1999 fueron representados por el ex superministro menemista Domingo F. Cavallo, quien con el 10 % de los votos salió en tercer lugar.

14. Una Fundación que nutrió los equipos de Gobierno del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de la que provienen muchos de sus actuales colaboradores más estrechos.

15. Originalmente aprobado en diciembre de 1998, el Préstamo 4423-AR tenía como destino financiar las tareas preventivas del efecto 2YK (año 2000, en el que se especulaba con deficiencias en los sistemas informáticos que no previeron en su diseño el cambio de siglo en la memoria interna, y sus efectos en los sistemas de organización de archivos; BIRF, 2005: 2).

16. Conviene recordar aquí la definición de Donald Kettl sobre las reformas promovidas por el NPM: «Nevertheless, despite the wide range of efforts to reform public management, they converge remarkably on a single driving theme: measuring performance, especially program outcomes» (Kettl, 2005: 7).

CAPÍTULO 12

DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE. UNA PERSPECTIVA REGIONAL

*Carlos F. Pressacco**
*Cecilia Osorio***
*María Pía Martin****

1. **Introducción**

Durante las últimas tres décadas, los sistemas políticos latinoamericanos han impulsado amplias reformas descentralizadoras desplegadas en torno a tres planos: *a*) régimen político, considerando elección de autoridades, sistemas electorales, competencias y atribuciones; *b*) financiamiento, considerando facultades para definir tributos y beneficios territoriales de la explotación de recursos no renovables y mecanismos de transferencias y redistribución de recursos; y *c*) participación ciudadana incluyendo la creación de organismos representativos de la sociedad civil o de instancias de control ciudadano y *accountability*.

Estas reformas han avanzado con distintas velocidades e intensidades en los países de la región. Analizamos el caso de Chile desde una perspectiva latinoamericana con el propósito de ponderar las reformas: por un lado, con el punto de partida de estas en el propio país; por el otro, con los avances que, en promedio, se pueden observar en el contexto latinoamericano.

Si bien la perspectiva incluye lo impulsado tanto en el plano municipal como regional, se ha optado por enfatizar el análisis sobre el primero. Dos argumentos justifican tal opción: su presencia es más significativa en América Latina, ya que todos los países han realizado avances en ese ámbito, y en segundo lugar para el caso de Chile las medidas más relevantes también lo son a nivel local.

2. **Reforma del régimen político sub-nacional**

La descentralización política se define como el conjunto de reformas constitucionales o electorales diseñadas para crear o reactivar espacios inefectivos o congelados de representación política al nivel sub-nacional (Falleti, 2006: 321). Para Montero y Samuels (2004), refiere a la elección directa de los gobernantes de los niveles sub-nacionales, permitiendo un ambiente institucional de mayor autonomía y competencia política abierta.

La descentralización es considerada como una oportunidad para dotar de dinamismo al sistema político. Genera impactos en los gobiernos sub-nacionales, que obtienen legitimidad con algún grado de independencia respecto al nivel central, con atribuciones, autonomía administrativa y autoridades electas. Permite además incrementar la legitimidad del sistema político en su conjunto, al crearse nuevas

arenas políticas a nivel territorial, con formas de expresión política, participación y control ciudadano, generándose también espacios de intermediación y provisión de servicios que permiten una mayor cercanía entre los ciudadanos y el Estado.

Uno de los modelos de análisis de la descentralización política más relevados en la literatura es la Teoría Secuencial (Falleti 2006), que establece una secuencia previsible de desarrollo según el tipo de descentralización inicial. La descentralización sería un proceso dinámico de reforma del Estado con componente Administrativo (A), Político (P) y Fiscal (F). El modelo asume que los niveles nacionales y subnacionales prefieren secuencias diferentes de descentralización. Así la secuencia A>F>P tiene más probabilidades de realizarse cuando el interés de las autoridades nacionales predomina en el inicio del proceso, y P>F>A cuando el proceso se inicia impulsado por el nivel regional o local de gobierno. Los resultados del proceso descentralizador son dependientes de la trayectoria previa de reformas (o *path dependent)*.

Otro modelo vincula la descentralización política a las dinámicas de democratización, la direccionalidad *top down* o *bottom up*, las lógicas de cálculo electoral y las dinámicas políticas que impulsan o frenan procesos de descentralización política, relevando los intereses de actores políticos. Diversos autores (Montero y Samuels, 2004; Mardones, 2008; Mascareño, 2008), plantean que las reformas descentralizadoras en América Latina son resultado de los procesos de recuperación de la democracia, comunes en la región, adquiriendo una impronta política de participación ciudadana a nivel local e intermedio.

Según Montero y Samuels (2004), la elección democrática de autoridades subnacionales impactaría también en los partidos políticos y aquellos con buenos resultados electorales en elecciones municipales apoyarían la profundización de la descentralización. Sin embargo, Mascareño (2008) plantea que, una vez realizadas las reformas, las instituciones siguen una lógica *top-down,* con decisiones sobre descentralización a nivel central e impactos a nivel sub-nacional. Mardones (2008), releva el rol de los intereses y estrategias electorales de los partidos políticos para frenar o impulsar la descentralización política. El dilema es que los mismos actores centrales que han de transferir poder a los gobiernos sub-nacionales deben renunciar unilateral y gratuitamente a sus atribuciones, lo que ocurriría solo por un cálculo de ganancia electoral.

Mardones (2006) plantea tres teorías generales explicativas de la descentralización política: 1) los partidos políticos buscan nuevas oportunidades de poder y promueven reformas de mayor descentralización política (Eaton, 2004 citado por Mardones, 2006); 2) una mayor descentralización es resultado de la acción de los partidos políticos que presionan para tener más y diversos espacios de poder, con círculos virtuosos ya que mayor representatividad en elecciones locales auguran mayores votaciones a nivel nacional (O'Neill, 2005, citado por Mardones, 2006) establece que las elecciones municipales se transforman en una plataforma para partidos más pequeños, sin alcance nacional, pero que aspiran a tenerlo; 3) las iniciativas *top-down* se producen por estrategias de grupos de interés nacionales y *bottom up* por actores locales que presionan por mayores niveles de descentralización (Mardones, 2006; Navarrete e Higueras, 2014).

En general, la literatura ha analizado la descentralización política en América Latina como un solo proceso, sin considerar diferenciadamente los diferentes nive-

les sub-nacionales (Faletti 2006). Sin embargo, Haro (2010) considera las dinámicas propias de cada nivel, sosteniendo que la estrategia inicial de los países ha tendido a priorizar al nivel local, aceptando la descentralización de los niveles intermedios solo en casos de creciente ingobernabilidad de sus sistemas.

2.1. *Descentralización política en América Latina*

Los países latinoamericanos han tenido, diversas oleadas o procesos descentralizadores, que están vinculados a procesos políticos y modelos de desarrollo más amplios. Moncayo Jiménez (2013: 10) plantea que en Latinoamérica se pueden distinguir dos periodos: *a*) el que se extiende desde la segunda posguerra hasta finales de los ochenta del siglo pasado; y *b*) el que corre desde este lapso hasta la actualidad, que es un período post neoliberal o postconsenso de Washington. Señala que en caso de los tres países andinos, Bolivia, Ecuador y Venezuela, es pertinente diferenciar incluso una tercera fase caracterizada por políticas «pos» o «antineoliberales» adoptadas por gobiernos que intentan implantar un socialismo de nuevo cuño en sus respectivos Estados. Carrión, Dammert y Villonga (2008) señalan que los debates actuales sobre descentralización debieran incorporar los impactos de la globalización en la relación entre nivel local y nacional, ya que la descentralización implica no solo transferencia de competencias (políticas, económicas y administrativas), sino un rediseño de la estructura estatal, en que se incorpora la cuestión de la plurinacionalidad como elemento central. A partir de los 2000 se dio principalmente este proceso en las reformas progresistas de Bolivia, Ecuador y Venezuela, en que la descentralización buscó ser parte de una ruptura con el modelo anterior y recuperar las capacidades de control y gestión social del Estado.

Según Moncayo Jiménez (2013), en Ecuador y Bolivia hay una ruptura con el modelo neoliberal que se traduce considerar a la descentralización como parte de un proceso de transformación global de la estructura institucional del Estado. En el caso de los países andinos, En Bolivia y Ecuador las transformaciones político-económicas del Estado impulsadas por Evo Morales y Rafael Correa (elegidos por primera vez en 2005 y 2006, respectivamente) han incluido de manera prioritaria la reivindicación de los derechos de las «naciones y pueblos indígenas originarios». En consecuencia, estos dos Estados han sido definidos por sus nuevas constituciones como «Estados plurinacionales e interculturales» (2009, en Bolivia y 2008, en Ecuador). Señala Moncayo Jimenez (2013: 23) Ecuador y Bolivia en su nueva constitución política consagran la recuperación del papel del Estado en la promoción del desarrollo, a través de la planificación, y en la conducción de los sectores estratégicos de la economía. En Bolivia, después de ser reelegido en 2009 el presidente Morales formuló el Plan de Desarrollo «Primero Bolivia y sus ciudadanos» (2010-2015, sección V.4), en el cual plantea la migración de un sistema centralista heredado de la época colonial, hacia un sistema desconcentrado en el marco de las autonomías regionales y municipales. Se reconocen constitucionalmente las autonomías departamentales que se ejercen a través de gobiernos electos en forma directa y con asambleas departamentales con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en los ámbitos de sus competencias, con representación de las naciones originarias. Por su parte, en Ecuador la nueva constitución política de 2008 —im-

pulsada por el presidente Rafael Correa impulsa la planificación en todos los niveles territoriales. Se reconocen, además del nivel municipal, niveles territoriales intermedios como el regional y las circunscripciones territoriales, que pueden ser conformadas por los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios. En ambos países, la nueva organización territorial prevé un amplio régimen de participación popular que incluye a comunidades, pueblos y nacionalidades.

Más allá de los países en esta nueva ola de reformas descentralizadoras vinculadas a la estructura del Estado, en toda América Latina, los procesos de descentralización política significaron una ruptura con los gobiernos autoritarios, al retomar las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales. La mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados mediante progresivos cambios institucionales, políticos y jurídicos de las cuales forman parte la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. En la mayoría de los países estos cambios se acompañaron con reformas constitucionales y leyes generales de descentralización.

Destacan en el contexto latinoamericano el caso de Colombia, que fue uno de los primeros en su Constitución de 1991, que consagra la descentralización como un pilar de la organización política del país, y establece la autonomía territorial y la elección de las autoridades. Barrios (2012) destaca en particular que el cambio constitucional de Bolivia marca una ruptura con el sesgo municipalista que afectó los enfoques descentralizadores en América Latina desde los años 1970, el que había sido moderado por Colombia en 1991. En ambos países se avanza en configurar un nivel intermedio estable en términos constitucionales y de gestión estatal. En tanto Perú y Ecuador muestran aún falta de desarrollo y conflictos con la configuración territorial y administrativa de sus niveles intermedios, siendo Chile el que presenta un mayor retraso en la elección de autoridades.

En la literatura se ha tendido a asociar la descentralización con democratización, pero ha habido retrocesos en democracia, como reporta Haro (2010) para Perú, cuya descentralización regional se intensifica en 1989, retrocediendo con las reformas de 1998, para en 2002 aprobar una Reforma Constitucional que retoma el proceso de descentralización creando gobiernos regionales con autonomía política.

Aunque hay diferencias entre países, en términos de la estructura y organización social y avance de la descentralización política, hay factores comunes que muestran que en América Latina, estos procesos se han realizado desde una lógica *top-down,* en que han sido las organizaciones políticas de cobertura nacional, y no los movimientos sociales, quienes han impulsado propuestas más pertinentes al ámbito sub-nacional, buscando aumentar su electorado (Mascareño, 2008).

2.2. *Descentralización política en Chile*

En el contexto de América Latina, Chile es uno de los países con mayor centralización política (Mardones, 2008), siendo el único que no elige directamente a sus autoridades regionales. Navia (2009: 174) plantea que, aunque ha sido un tema recurrente de campañas políticas, no se han concretado grandes avances en las últimas dos décadas.

La descentralización política se realizó en dos etapas, abordando primero el

ámbito municipal y luego el regional (Navia, 2009). La primera secuencia descentralizadora culmina con la vuelta de las elecciones a nivel local en 1992. La segunda etapa es un proceso abierto con incertidumbre política sobre las nuevas reglas del juego electoral de autoridades a nivel regional. Hay baja transferencia de poder a las regiones y la máxima autoridad a nivel regional, el Intendente, es designado por el Presidente de la República. En relación a este último, diversos autores (Navia, 2009; Mascareño, 2008; Navarrete e Higueras, 2014; Comisión Asesora Presidencial de Descentralización, 2014), plantean que el principal cambio pendiente es su elección democrática.

Este proceso entonces se inicia con el retorno a la democracia, en 1990. Para posibilitar elecciones a nivel municipal, los dos bloques políticos predominantes — la coalición de centroizquierda gobernante Concertación de Partidos por la Democracia, y la Oposición de derecha, Alianza por Chile, firmaron el Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal para reformar la Constitución Política, lo que permitió publicar en 1992 la ley para elegir directamente a concejales y crear los concejos municipales. El alcalde se elegía entre los concejales y ambos durarían cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos indefinidamente (Arévalo y Angarita, 2012).

Mardones (2006) muestra que, fruto de la negociación política entre partidos, se creó en 1992 un engorroso sistema. El candidato a concejal más votado, perteneciente a la lista electoral a más votado, y que sobrepasara el umbral del 35 % de los votos, resultaría automáticamente proclamado alcalde. Si estas condiciones no se cumplían, entonces los concejales elegían al alcalde. Pero como en un alto número de comunas los concejos municipales tenían cifras pares, Oposición y Gobierno debieron firmar pactos y dividir el mandato alcaldicio en mitades de dos años. Ello motivó una nueva reforma en 1996 en que los concejales son elegidos en forma directa mediante el sistema electoral proporcional con cifra repartidora (Sistema D'Hondt). Mardones (2006: 7) describe que era alcalde el candidato a concejal más votado, perteneciente a una lista electoral con al menos el 30 % de los votos. Si esta condición no se cumplía, el alcalde es el candidato a concejal con la primera mayoría de la lista más votada. Si ello tampoco se cumplía, es alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría de su propia lista, la que a su vez debía ser la lista más votada. En caso de verificarse un empate en esta última condición, entonces el Tribunal Electoral Regional sortearía el cargo en una sesión abierta y pública. Esta reforma ilustra la implementación de la descentralización como estrategia electoral.

Posteriormente, en 2002 se promulgó una ley que permitía la elección separada de concejales y alcaldes. Los partidos políticos formaron coaliciones y pactos ad-hoc para las elecciones municipales. Mientras los alcaldes son electos por el principio de mayoría relativa, los concejales siguen siendo electos por método d'Hondt (Mardones, 2008). Esta reforma, según Montecinos (2013), no fue acompañada de cambios fiscales, teniendo un énfasis de diseño institucional más político-administrativo con municipios limitados para cumplir con sus numerosas responsabilidades administrativas (ver Anexo, Cuadro n° 1).

A nivel regional, en 1992 se crearon los gobiernos regionales y los consejos regionales (CORE, presidido por el intendente,[1] órgano colegiado, pero sin atribuciones ejecutivas ni presupuestarias. Sus miembros se elegían indirectamente, a través

de los colegios electorales provinciales formados por los concejales comunales (Navia, 2009). Según Mardones (2008) el diseño institucional no reconoció los niveles sub-nacionales como tomadores de decisión sino como un aparato administrativo ejecutor de medidas del nivel central. Recién en 2009 se realizó la modificación constitucional que permitió la elección directa de los Consejeros Regionales (CORES). Aunque la propuesta original contemplaba la elección directa del Intendente, no se logró acuerdo político al respecto (ver Anexo, Cuadro n° 2).

Al analizar la discusión parlamentaria, Navarrete e Higueras (2014), establecen que para los partidarios de la elección del Intendente era necesario una autoridad que respondiera a los intereses regionales, sin ser un representante del ejecutivo en la región. Los opositores señalaban que ponía en riesgo la unidad política y decisional del país. Los congresales además buscaron limitar las posibilidades electorales de los consejeros regionales electos, para que no fuesen una competencia directa para diputados y senadores en las regiones.

Recién en 2016 se promulga la ley que permite la elección de intendente que se llamará gobernador regional. Sin embargo para hacerse efectiva deberán aprobarse la Ley Orgánica Constitucional (Ley de Votaciones) y la Ley de Competencias (que determina recursos y funciones), que aún están en tramitación, por lo que la fecha de la primera elección de gobernador regional podría ser en 2017 (cuando se realice la elección presidencial y parlamentaria) o en la próxima elección en 2021. De aprobarse las dos leyes pendientes se establecerán las atribuciones de los gobernadores regionales, los que serán electos por votación directa (deben obtener más de un 40 % de los votos), por un período de cuatro años y posibilidad de reelección. Cada gobierno regional, velará por el desarrollo social, cultural y económico de la región. Estará constituido por un gobernador regional que presidirá un consejo regional. Además, el Presidente de la República designará un delegado presidencial, encargado de la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos regionales que dependan de un Ministerio. Similares funciones tendrá el delegado presidencial provincial, a nivel de cada provincia.

Entre las razones para potenciar una mayor descentralización política en este nivel, es que de no hacerlo se limitan las posibilidades de desarrollo ya que los gobiernos regionales tienen competencias acotadas y déficits democráticos, lo que obstaculiza el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de desarrollo regional (Hayer, 2011). También se esgrime que es necesario considerar a las regiones como «sujetos políticos» y que la democratización permite canalizar demandas de la ciudadanía vinculada a sus territorios y ese mismo proceso llevaría al incremento de atribuciones y desarrollo de capacidades de los niveles sub-nacionales (Montecinos, 2013).

Para explicar estos déficits en la descentralización política, Navarrete e Higueras (2014) analizan, a partir de la teoría secuencial, la descentralización en Chile desde 1990 (retorno a la democracia) a 2009 (cuando se permite la elección directa de los consejeros regionales). Concluyen que en todo el proceso de descentralización siempre han prevalecido los intereses nacionales por sobre los sub-nacionales y que en la secuencia de descentralización han primado los aspectos administrativos y financieros por sobre los políticos. El modelo secuencial tomaría la forma A>F>P, de modo que la descentralización política sería la última fase.

Para Mardones (2008) los modelos provenientes de la elección racional con

base en estrategias electorales explicarían mejor el caso chileno, ya que la falta de una mayor descentralización política sería producto de que en sistemas centralizados de partidos políticos, hay una asociación con regímenes centralizados de gobierno interior, lo que haría que las reformas descentralizadoras sean menos profundas.

A su vez Montecinos (2013) señala que los municipios cuentan con amplias atribuciones administrativas y con legitimidad política ante los ciudadanos, producto de la elección democrática de alcaldes y concejales, pero tienen escasas atribuciones fiscales para cumplir con la agenda local. En tanto, los gobiernos regionales tienen amplias atribuciones políticas para decidir el destino territorial de considerables recursos fiscales, pero cuentan con escasa legitimidad política ante los ciudadanos al no ser electas democráticamente sus autoridades.

Las dificultades de los gobiernos sub-nacionales de implementar agendas territoriales se han visto plasmadas, en los últimos años en el surgimiento de manifestaciones sociales y políticas en diversas ciudades (Calama, Valdivia, Chiloé, Osorno, Aysén, Magallanes, y Arica), que expresan descontento por el centralismo en las decisiones y distribución de recursos, no teniendo los gobiernos sub-nacionales autonomía política ni acceso a recursos para su resolución. Si bien su expresión inmediata y visible refleja demandas acumuladas por servicios y problemas ambientales, es fundamental comprender que, en su origen, son respuestas al relativo abandono e inmovilismo de muchos años, de parte de diferentes gobiernos y de la élite política y económica (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

2.3. *Modelos de descentralización política*

La mayoría de los países de la región establecen para las autoridades sub-nacionales, modelos de representación política con voto universal y directo, con gobiernos con una autoridad máxima, con consejos políticos (cuyos miembros son electos) y un órgano consultivo (con representantes de la sociedad civil). Asimismo, las atribuciones de administración y gestión aumentan en el nivel regional versus el local.

En términos de representación política, los países escogen democráticamente a sus autoridades locales e intermedias. En Bolivia, Perú y Colombia, hay revocación popular del mandato. En todos los casos las autoridades se pueden destituir cuando han contravenido normas administrativas, de delitos comunes, de probidad o constitucionales. Las autoridades duran 4 años en Chile, Colombia y Ecuador y 5 años en Bolivia y Perú. En todos los países se permite la reelección de alcaldes, con limitantes en Bolivia, que es solo por una vez cuando es inmediata y en Colombia se permite la reelección de alcaldes cuando no es inmediata. En Ecuador y Chile no hay restricciones. En el caso de los niveles intermedios, en Bolivia se permite reelección por una vez si es inmediata. En Colombia no hay reelección del cargo de gobernador y, en Ecuador, los prefectos provinciales pueden ser reelectos. En Perú, a partir de marzo 2015 se prohíbe la reelección inmediata de las autoridades regionales y municipales, y pueden reelegirse cuando no es inmediata (Vial, 2012).

Respecto del nivel intermedio, los países con mayores avances en descentraliza-

ción política como Colombia y Bolivia tienen un mayor número de unidades territoriales. En Perú y Ecuador no ha habido una configuración estable del nivel subnacional. En Perú, los departamentos deben fusionarse para convertirse en regiones, lo que requiere decisiones políticas. Han cobrado fuerza las asociaciones interdepartamentales bajo esquemas de contratos o convenios sin claridad sobre la viabilidad de este diseño. En Ecuador, el prefecto es escogido democráticamente y los consejeros provinciales indirectamente (la mitad más uno son electos democráticamente, y el resto es designado por los concejos municipales de la provincia).

En particular en Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, la voluntad política de los dirigentes políticos nacionales ha sido preponderante en potenciar la descentralización política y plasmarla en la Constitución. En Ecuador el Código Orgánico de Organización Territorial, Gobiernos Autónomos y Descentralización de 2010, estableció un nuevo modelo de organización territorial. A las provincias, cantones y parroquias rurales se sumaron las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, que pasaron a constituirse en Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), con mayores competencias que debe asumir de manera obligatoria (entre ellas tránsito; riego y drenaje; gestión de la cooperación internacional; forestación, reforestación; y dragado). En Chile no ha habido cambio constitucional, aun cuando desde 2015 se ha iniciado un proceso de discusión de reforma constitucional.

Los procesos de descentralización política afectan a las organizaciones y dinámicas de los actores políticos en los territorios, y las legislaciones pueden modificar el mapa de partidos y la distribución la distribución del poder del poder a nivel subnacional. Por otra parte, la descentralización política implica una mayor presencia del Estado en el territorio y la institucionalización, a través de los gobiernos subnacionales de servicios y prestaciones que permiten acercar a las colectividades territoriales al Estado. El caso chileno es particularmente destacado en este aspecto, aun cuando la descentralización política sea baja.

Otro ámbito que marcan los modelos de descentralización política refieren al tratamiento en la Constitución Política de los pueblos originarios. Böhrt *et al*. (2011) muestran la incorporación del reconocimiento de pueblos indígenas y plurinacionalidad en las Constitución de Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador. En Bolivia y Ecuador se han incluido de manera prioritaria la reivindicación de los derechos de las «naciones y pueblos indígenas originarios». La Constitución boliviana de 2009 consagra territorios con autonomía indígena. Se establece el desarrollo de la representatividad democrática por la ley comunitaria, siguiendo normas propias de los pueblos originarios. En Ecuador la Constitución de 2008, establece circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, aunque sin amplias atribuciones y autonomía. En el caso de Colombia, tiene una amplia tradición, ya que desde 1991 la Constitución política reconoció derechos para los indígenas, como la autonomía territorial y la creación de resguardos con autoridades propias. También reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del país y la garantía a derechos territoriales y culturales de los indígenas, y el ejercicio judicial con autonomía. Los territorios indígenas son gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. El Estado central mantiene el rol en defensa y uso de la fuerza. En Colombia, mediante decreto presidencial, se establece que las comunidades indígenas podrán autogobernarse a nivel local para administrar

sus recursos La constitución de 1991 de Colombia, ha servido de referente en este ámbito, reconociendo antes que las constituciones de Ecuador (1998 y 2008) y Bolivia (2009) los derechos específicos a la integridad física y cultural en los territorios indígenas. En tanto en Perú y Chile, formalmente no se integran las comunidades indígenas al sistema político-administrativo.

En términos de establecer el carácter de la descentralización política, podrían establecerse dos grupos de países: aquellos que muestran mayores niveles de profundización democrática a nivel territorial, con elección de autoridades, reconocimiento de la autonomía de pueblos indígenas, carácter plurinacional en su Constitución Política, autonomías regionales e impulso a los niveles sub-nacionales como son los casos de Ecuador, Bolivia y Colombia. Cabe señalar que, además en el caso de Ecuador y Bolivia, hay una orientación política de sus reformas de ruptura con los modelos post transicionales de carácter neoliberal, estableciendo, en ambos países, un nuevo trato social, económico y territorial basado en narrativas ancladas en el «buen vivir» o «vivir bien» como nuevos paradigmas de desarrollo. Un segundo grupo de países está conformado por Chile y Perú que aunque tienen elección política de sus autoridades, los procesos de descentralización política no constituyen un modelo distinto de reforma del Estado que quiebre las lógicas de desarrollo neoliberal enraizada en los procesos transicionales a la democracia. Cabe señalar que Perú, en su Constitución de 1993 reconoce su carácter pluriétnico y pluricultural y Chile no tiene reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos. Finalmente, en el conjunto de países analizados, la consolidación de la descentralización de niveles sub-nacionales intermedios continúa siendo un desafío a abordar.

3. **El esquema de financiamiento sub-nacional**

La descentralización fiscal se define como un proceso de traspaso de competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) desde el nivel central hacia el sub-nacional, considerando el porcentaje y eficiencia del gasto de gobiernos sub-nacionales y su autonomía en la determinación de ingresos (Horst, 2009). Cabrero (2006) señala que transferir autonomía a las autoridades locales, para recaudar ingresos y ejecutar el gasto público, es complejo al tener repercusiones fiscales para el gobierno nacional.

Los procesos de descentralización fiscal son abordados bajo tres perspectivas: 1) promoción y fortalecimiento de la autonomía en gastos e ingresos, para que la jurisdicción sub-nacional decida sobre el gasto además del monto y tipo de recursos a recaudar; 2) restricción de la autonomía del gobierno local que financia actividades definidas específicamente en la legislación y recauda ingresos en ámbitos acotados y predefinidos; 3) mayor peso del gobierno central en la generación de recursos y la priorización de políticas públicas, donde el gobierno sub-nacional actúa como agencia del gobierno central y en su versión extrema, depende exclusivamente de transferencias condicionadas.

Desde la perspectiva económica, la literatura identifica dos enfoques alternativos: el de elección pública local y de relación principal-agente (Marcel, 2008; Finot, 2003).

El enfoque de elección pública local asimila la eficiencia distributiva con la capacidad de asignar funciones y competencias entre niveles de gobierno para que la asignación de recursos responda a las preferencias de las comunidades. Esto resulta efectivo en la medida que los gobiernos sub-nacionales cuenten con facultades autónomas para la elección democrática de autoridades; creación de concejos y/o comités consultivos; mecanismos de control social; procesos participativos de planificación y rendición de cuentas públicas; y mayor autonomía financiera y administrativa.

El enfoque de principal-agente concentra atención en la eficiencia en la provisión de bienes y servicios y en la capacidad de alinear las acciones de los agentes del estado con los objetivos locales. El gobierno central es el principal y los sub-nacionales, los agentes. La eficiencia depende de que el primero genere reglas incentivos y sistemas de supervisión. También presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza.

3.1. *La reforma de las finanzas locales en Chile*

En las últimas décadas, el proceso de descentralización en Chile ha implicado el traspaso y la delegación de importantes funciones desde el nivel nacional al local, involucrando adaptaciones legales. Se ha desarrollado sostenidamente sin sobresaltos, haciendo que la experiencia chilena destaque en un contexto latinoamericano marcado por conflictos y crisis.

En 1990, recuperada la democracia, se reformaron el gobierno y la administración sub-nacional. La descentralización muestra una marcada homogeneidad en el proceso de traspaso de responsabilidades, competencias y recursos a las entidades sub-nacionales, con un amplio conjunto de regulaciones orientadas a generar disciplina financiera. La entrega de autonomía a las municipalidades y gobiernos regionales es limitada, por la mantención de la estructura institucional propia de un estado unitario y tradición centralista. Marcel (2008) plantea que una de las grandes limitaciones del modelo municipal es la rigidez del sistema tributario local que limita la capacidad del gobierno sub-nacional para generar ingresos propios. Además, los municipios no pueden endeudarse ya que esta es una atribución exclusiva del gobierno central. Las transferencias del nivel nacional, se han constituido en un componente central del sistema de financiamiento municipal.

La importancia de las transferencias en los ingresos que gestionan los gobiernos municipales en Chile se muestra en el Fondo Común Municipal (FCM) (ver Anexo, Cuadro n° 3). Concebido como un mecanismo intermunicipal de redistribución solidaria de recursos financieros, su objetivo es contribuir a la equidad fiscal y garantizar el adecuado funcionamiento de los municipios. Está integrado por aportes entregados por todos los municipios en función de impuestos: territoriales; permiso de circulación de vehículos; pago de las patentes comerciales de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, transferencia de vehículos; impuesto territorial de inmuebles fiscales; y multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones a las normas de tránsito. Las mayores recaudaciones se concentran en municipalidades de altos ingresos (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, todas de la Región Metropolitana), que aportan un porcentaje significativo de los

recursos que componen el FCM. Estas cuatro comunas concentran la capacidad de generar recursos y expresan las profundas desigualdades territoriales de Chile (Pressacco, 2012).

La lógica de asignación del FCM, desde su creación en 1979, obedeció principalmente a la redistribución de recursos a cada comuna de manera proporcional al número de habitantes, número de predios exentos del pago de impuestos territoriales y en proporción inversa al ingreso municipal. La forma de distribución fue modificada en varias ocasiones. En 1987, se estableció que un 10 % se distribuirá por partes iguales entre todas las comunas y en 1995 se decretó que un 10 % se asignara según indicadores de gestión y desarrollo de proyectos y el 90 % restante según un indicador de pobreza comunal. Finalmente, en 2007 se rediseñó el FCM afectando al total de recursos a distribuir. Se estableció que la fórmula de redistribución se actualizará cada año, considerando solo el Ingreso Propio Permanente (IPP)[2] per cápita del año anterior y se creó un mecanismo de estabilización que permite compensar con recursos del mismo fondo a aquellas municipalidades que vean reducidos sus recursos provenientes del FCM respecto a los del año anterior (Centro de Sistemas Públicos, 2011).

Bravo (2014) sostiene que un mecanismo como el Fondo Común Municipal es poco común entre países de la OCDE y de América Latina, donde las principales fuentes de financiamiento local son los impuestos locales y las transferencias desde el gobierno central.

La transferencia del FCM y/o la forma en que se distribuye podrían estar actuando como un desincentivo a la recaudación de ingresos propios por parte de los municipios. Según la OCDE, en el año 2009 (Bravo, 2014), este mecanismo ha demostrado ser insuficiente para que las localidades pequeñas y menos desarrolladas y con una reducida base impositiva puedan hacerse cargo de sus responsabilidades (ver Anexo, Cuadro n° 4).

A partir del año 2011, se estableció un monto extraordinario de recursos, determinado año a año por el gobierno central, que busca compensar a los municipios según la importancia relativa de los predios exentos (Bravo, 2014). Estas medidas u otras similares como compensaciones por exenciones del pago de los derechos de aseo o por la construcción de viviendas sociales, buscan corregir las desigualdades de ingresos entre municipios. Así la recaudación de los municipios no solo depende de factores socio-demográficos comunales, sino del esfuerzo o eficacia de las autoridades locales para recaudar recursos y de la capacidad municipal para generar ingresos tributarios e ingresos de fuentes propias.

Por ello se recomienda crear diversos mecanismos para distribuir un aumento del aporte fiscal, que no genere dependencia por parte de los gobiernos locales y que sean ellos mismos lo que asuman costos o beneficios de ser menos o más activos en la generación de sus ingresos propios.

3.2. *Descentralización fiscal en América Latina*

En América Latina, la mayoría con sistemas políticos unitarios, la participación de los municipios en el gasto público total ha pasado de cerca de 3 % en 1980 a casi un 25 % a inicios del 2000, con avances distintos según países. Por ejemplo Colom-

bia y Bolivia han tenido avances más significativos mientras que otros, como Chile, tienen avances más graduales (Cruz, 2013).

Hay tres grupos de países. Tienen mayor porcentaje de gasto sub-nacional en relación al gasto público total, los países federados Argentina (48 %) y Brasil (46 %), seguidos de Colombia (44 %). Chile solo alcanza el 12,8 % junto a Ecuador (15 %) y Uruguay (14 %) y tienen los menores porcentajes Paraguay (0,6 %), Costa Rica (0,5 %) y Panamá (0,3 %) (Martínez-Vázquez, 2011).

Sobre las atribuciones de los gobiernos sub-nacionales para generar ingresos, Martínez-Vázquez (2011) señala que son comunes la recolección de basura, manutención de vías públicas y áreas verdes, puestos de mercados y mataderos, y funciones administrativas como registro civil, planificación, uso del suelo y permisos de vivienda. Además se incluyen los servicios sociales como la educación básica, atención primaria de salud y servicios públicos como agua y alcantarillado.

Con respecto a la asignación de los ingresos de los gobiernos locales, todos los Estados asignan ciertos impuestos que son responsabilidad de las municipalidades. El impuesto más común es el impuesto sobre la propiedad; otros son sobre el registro de vehículos y permisos comerciales e industriales, bienes inmuebles, sobre el juego, sobre las ventas o el volumen del negocio.

Siguiendo a Vial (2012), la mayoría de los gobiernos sub-nacionales de la región tienen limitaciones en la autonomía para la fijación de impuestos. La mayoría de los países utilizan el enfoque de «lista cerrada» y no permiten la introducción de nuevos impuestos sobre los gobiernos locales. Aproximadamente dos tercios de los municipios de los países latinoamericanos tienen la posibilidad de fijar los tipos de impuestos. En términos de administración fiscal, la regla general es la responsabilidad local para la gestión de los impuestos locales, las tarifas y tasas, aunque en algunos casos la responsabilidad puede ser compartida con las autoridades centrales. En países como Bolivia y Perú, donde las reformas descentralizadoras han avanzado rápidamente en los últimos años, todavía no conceden facultades discrecionales sobre modificar las bases imponibles. Asimismo, la mayoría de los sistemas de financiamiento sub-nacional se caracterizan por permitir el endeudamiento para la financiación a largo plazo en obras públicas e infraestructuras.

En promedio, los municipios en América Latina disponen de un mayor porcentaje de ingresos propios que otras regiones del mundo, incluyendo África, Asia y una parte bastante significativa de los países europeos; la participación de los presupuestos locales financiada por recursos propios se ubica por encima del 25 %. Dentro de la región, aquellos países que tienen un alto porcentaje de ingresos propios en sus gobiernos locales son El Salvador (69,9 %), Chile (63 %) República Dominicana (58,4 %) Honduras (58,1 %), Argentina (49,8 %), Panamá (49 %) Colombia (41,2 %) y Nicaragua (44 %). Por otra parte, los que presentan menor autonomía de recaudación de recursos son Brasil (20,1 %), México (15,6 %) y Bolivia (11,4 %) (Martínez-Vázquez, 2011).

Debido al limitado nivel de autonomía de los ingresos, prácticamente todos los gobiernos locales de la región sufren desequilibrios verticales, pues su capacidad de gasto excede su capacidad de autofinanciación. Para hacer frente a estas dificultades la solución radica en las transferencias condicionadas y no condicionadas. Guatemala (60 %), Colombia (58,8 %), y República Dominicana (31,2 %) son los tres países que dependen fundamentalmente de la entrega de recursos del nivel central

para financiar programas que involucran beneficios a la comunidad.

En cuanto a las transferencias no condicionadas, es decir, aquellas que aportan al equilibrio entre gobiernos sub-nacionales, se encuentran con mayores porcentajes Bolivia (71,4 %), Ecuador (65,4 %) y Paraguay (53,3 %). En cambio Argentina (7,8 %), Perú (8,5 %) y Brasil (3,4 %) no tienen una dependencia tan marcada con sus respectivos gobiernos nacionales; los dos primeros son capaces de generar recursos propios, pero Brasil tiene una relación más directa con aquellos impuestos participados con otras jurisdicciones (Martínez-Vázquez, 2011).

3.3. Modelos de financiamiento sub-nacional

Los procesos de descentralización fiscal en América Latina han generado distintos esquemas de financiamiento como resultado de la combinación entre las orientaciones del proceso y el contexto social y político en el cual se toman las decisiones sobre esta materia.

En Bolivia el proceso de descentralización tiene sus inicios en el año 1994 con la promulgación de la ley de Participación popular, la cual municipalizo todo el territorio boliviano creando más de 300 municipios. El desafío inmediato del proceso de reformas descentralizadoras fue el fortalecimiento institucional de las administraciones departamentales y municipales por la vía del incremento significativo de la coparticipación de recursos (Galindo y Medina, 1995; Ledezma, 2016).

Según Monasterio (2010) entre el año 2000 y 2006 resurgieron nuevas demandas de autonomía con visiones indigenistas, que generaron un nuevo modelo de distribución territorial del poder público. Tal modelo fue plasmado en la Constitución de 2009 que dio origen a un Estado unitario, plurinacional, descentralizado y con autonomías.

La Constitución de 2009 introdujo una serie de cambios en la estructura de gobierno sub-nacional, como un nuevo estatus de autonomía para todos los gobiernos sub-nacionales. La creación de gobiernos sub-nacionales autónomos para las comunidades indígenas y La creación de regiones, por iniciativa de las prefecturas.

La nueva ley Marco de autonomías y Descentralización establece la elección directa de las autoridades locales por los ciudadanos, la administración de los recursos económicos y el ejercicio de las facultades administrativas. Asimismo, la establece las competencias departamentales, municipales, e indigenistas-campesinas.

En lo que refiere a los ingresos, establecido en la ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) para el nivel departamental los más significativos son: las regalías (hidrocarburífera, de producción minera y de explotación maderera), las transferencias desde el Gobierno Central, los impuestos de carácter departamental, las tasas y las contribuciones especiales, las patentes por la explotación de los recursos naturales, los legados y donaciones, las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), los establecidos por ley del nivel central del Estado, y los recursos del Fondo Compensatorio Departamental, que distribuye estas regalías a nivel sub-nacional, con el objetivo de atacar los desequilibrios relativos regionales y acceder a la igualdad de condiciones financieras. Además, estos recursos son ampliados al acceder al financiamiento externo (créditos, donaciones y Fondos de Inversión).

En el ámbito municipal los ingresos son de cuatro tipos: 1) Impuestos sobre

bienes inmuebles y vehículos y; 2) patentes, impuestos, legados y donaciones 3) Transferencias 3.1)Transferencias por coparticipación tributaria de las recaudaciones en efectivo de impuestos nacionales; 3.2) Transferencias por participaciones en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), previstas por ley del nivel central del Estado; 4) Participación en la regalía minera departamental, de acuerdo a normativa vigente, para municipios productores. Los Gobiernos Municipales tienen la facultad de imponer dentro de su jurisdicción: patentes, tasas de servicios públicos, contribuciones para obras públicas e impuestos sobre hechos no gravados por el nivel central.

Asimismo, la Constitución establece que de los impuestos nacionales existe una coparticipación de un 20 % en favor de los municipios que no cuentan con recursos propios. Estos ingresos se destinan a bienes y servicios, que son competencia exclusiva de los niveles locales.

En cuanto al ámbito de las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas los ingresos provienen de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos; de las tasas, patentes, contribuciones especiales; de los impuestos asignados en la Constitución; de las transferencias provenientes de las regalías departamentales por explotación de recursos naturales y por último las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas percibirán los recursos por transferencias de coparticipación tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID,2015) y de CEPAL (2012) existe una dependencia, tanto de los departamentos, municipios y autonomías, hacia los ingresos de los recursos naturales, por el hecho de que el petróleo y el gas constituyen una tercera parte de los ingresos tributarios totales. En Bolivia el aporte fiscal promedio del sector hidrocarburos como porcentaje de los ingresos tributarios totales se ha incrementado en más del 100 % entre el período 1990-2003 y el 2004-2009, pasando de 11,5 % en promedio a 27,4 % respectivamente.

Por tanto, las regalías son el único instrumento utilizado para compartir la renta entre los diferentes niveles de gobierno. Las transferencias que consisten principalmente en coparticipaciones de ingresos, han crecido mucho más rápido que los ingresos propios, debido a la creciente participación en el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), ya que cuando el precio internacional del gas se eleva, se produce un importante aumento del IDH y, en consecuencia, de las transferencias. Esta dependencia del gas reduce los incentivos para que los municipios amplíen su propia recaudación de ingresos.

En Colombia, la constitución de 1991 establece que las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales son los recursos propios, las transferencias que la nación concede a las entidades territoriales, principalmente, el Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías.

Según Maldonado (2005) los niveles sub-nacionales no tienen autonomía para la creación de tributos y sus funciones se limitan a reglamentos dispuestos por la ley nacional. Los departamentos cuentan con los impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina, y los gobiernos municipales dependen del impuesto predial, de industria, comercio, y las sobretasas a la gasolina, ambiental, bomberil (Gravamen sobre los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito) y la plusvalía urbanística, que es la contribución que recae sobre los propietarios o poseedores de bienes inmuebles.

Sin embargo, los municipios y los departamentos también gestionan recursos no tributarios (tarifas de servicios públicos y multas por infracción a normas) y contribuciones como la valorización, que consiste en un cobro realizado a los predios que se benefician de la construcción de infraestructura física y la participación en la plusvalía que cobra sobre el mayor valor generado en los predios como consecuencia de decisiones administrativas como el cambio en los usos de suelo o en las normas de edificación.

El nivel central recauda el 80 % total de los impuestos. En consecuencia, los gobiernos territoriales necesitan transferencias para cumplir con sus funciones y este mecanismo se ha convertido en la principal fuente de ingresos de la gran mayoría de los municipios de Colombia. El Instituto de Estudios del Ministerio Público colombiano (2011) establece que existen dos tipos de transferencias desde la Nación hacia las entidades territoriales: Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías.

El Sistema General de Participaciones (SGP) son recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales por mandato constitucional, según los artículos 356 y 357142, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Las regalías son las contraprestaciones económicas que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. En el año 2010 esta ley constitucional se reformo reordenando la forma de distribuir las contraprestaciones económica, con el objetivo de adoptar los principios de equidad, promoción de la competitividad desarrollo, buen gobierno, e inversión social en todos los departamentos y municipios del país.

La reforma implicó la disminución del 75 % de las transferencias por regalías directas a las entidades territoriales productivas. En contraste, estos recursos fueron distribuidos entre las entidades no productoras, disminuyendo la concentración y la desigualdad generada por el antiguo régimen de regalías en favor de los municipios y/o departamentos con producción minero energética. Los departamentos y municipios productores reciben el 20 %. De esta manera, en la práctica el gobierno central está reconcentrando los recursos de las regalías porque la definición del uso del 80 % de estos recursos estaría en manos del mismo. Es por ello que los analistas colombianos han calificado este cambio como re-centralizador del país, ya que afecta la autonomía en la asignación de los recursos de las entidades territoriales y la ejecución de proyectos propios.

En Ecuador el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Descentralización (2010) es el cuerpo legal de reorganización territorial que garantiza la autonomía efectiva y a la vez promueve la descentralización y democratización de los diferentes niveles de Gobierno. En sus primeros artículos establece la existencia de tres niveles sub-nacionales: provincias, municipios y parroquias rurales.

Los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados son *a*) ingresos propios; *b*) transferencias del presupuesto nacional que incluyen ingresos permanentes y no permanentes; *c*) otras transferencias, legados y donaciones; *d*) participación en las rentas de la explotación o industrialización de los recursos naturales no renovables; y *e*) recursos provenientes de financiamientos.

En la categoría de ingresos propios, se encuentran las tasas por servicios prestados, multas, contribuciones, transacciones de bienes inmuebles y tasas de propie-

dad (Serrano y Acosta, 2010). También los impuestos transferidos donde los gobiernos regionales pueden ser partícipes de los impuestos a la propiedad de los vehículos motorizados y sobre consumos especiales sobre algunos bienes como: aviones, avionetas, helicópteros, yates, etc., el impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones.

Asimismo, desde las reformas constitucionales de 1998, el nivel provincial tiene la facultad tributaria de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejora por servicios de su responsabilidad y obras en su territorio (Suing, 2013). En cuanto a los municipios, estos también tienen la capacidad de crear, exonerar, o suprimir tasas, tarifas, y contribuciones especiales para mejorar la responsabilidad de los servicios públicos y regulación para la captación de plusvalías.

Esto da cuenta de la existencia de potestad tributaria por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, que cuentan con los instrumentos mínimos necesarios para generar recursos disminuyendo la dependencia del presupuesto central.

En relación a las transferencias del presupuesto nacional estas se dividen en tres: *a*) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderá los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional, exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados (CFID); *b*) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y, *c*) Transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

En cuanto a la participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables, los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad. Desde el 2008, en Ecuador se ha iniciado una tendencia a la re-centralización de la renta de los hidrocarburos. Con la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado el único fondo que se distribuye a nivel local es el Fondo de Ecodesarrollo. La distribución se reparte entre los municipios, Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales de la Región Amazónica. En cada uno de estos, el 40 % se reparte equitativamente y el 60 % de acuerdo a la población.

De igual manera, las entidades territoriales podrán obtener financiamiento de fuentes adicionales de ingresos a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

En Perú, los gobiernos sub-nacionales tienen como recursos: la recaudación propia y las transferencias de recaudaciones nacionales. Estas últimas se subdividen en aquellas provenientes de los impuestos destinados a gobiernos sub-nacionales, que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional y los que provienen de los impuestos generales de la nación. Según Vega (2008), la diferencia principal entre estos dos tipos de ingresos es que los primeros son recursos que pertenecen a

los gobiernos regionales, en los cuales el gobierno nacional solo actúa como ente recaudador, ya que su monto depende de lo que se considere asignar anualmente en el presupuesto global del sector público. El segundo constituye el principal rubro de ingresos de los gobiernos regionales, que son el canon, las regalías, las rentas de aduanas, ingresos financieros e ingresos propios proveniente del cobro de tasas o derecho.

Es por ello que el sistema de financiamiento a los gobiernos regionales se basa en los impuestos provenientes de la explotación de los recursos naturales que no son de uso exclusivo de los gobiernos regionales, sino que son compartidos con los gobiernos locales y con las universidades públicas e instituciones de educación superior regionales. Existe el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), que se financia de un porcentaje preestablecido igual al 30 % de los ingresos provenientes de las privatizaciones y concesiones además de los montos que se definan anualmente en el presupuesto público nacional.

Como se puede observar, los cinco países estudiados tienen características transversales que recaen en la ausencia de potestad y autonomía tributaria, en la deficiencia de la capacidad fiscal administrativa de los niveles locales que limita que estos logren satisfacer de forma eficiente las demandas de la comunidad y principalmente en la dependencia de los gobiernos sub-nacionales de las transferencias nacionales, especialmente de los impuestos de los hidrocarburos y de la minería, ya que el PIB nacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se sustenta a partir del petróleo, gas, y minerales, como el cobre, oro y plata, respectivamente.

4. **Descentralización y Participación ciudadana en niveles sub-nacionales**[3]

Las reformas de las últimas tres décadas en los ámbitos de descentralización en América Latina han implicado el perfeccionamiento del régimen político democrático sub-nacional, con la instalación de mecanismos de democracia directa, perfeccionamiento de los típicos mecanismos de la democracia representativa, la creación de organismos representativos de las organizaciones de la sociedad civil o de instancias de control ciudadano de la gestión gubernamental.

La participación ciudadana permite el perfeccionamiento y la profundización de la democracia, además de la constitución del ciudadano como sujeto de derecho, esto es, que se sienta parte de la comunidad, tanto como «tome parte» sobre su devenir. «Es decir, el componente activo de la participación (ciudadana) es integral a la condición de ciudadanía, e incluso puede decirse que es esencial» (Ferrero y Hoehn, 2014: 2). A nivel local, esta se torna aún más relevante, ya que la proximidad a los ciudadanos permite «involucrarlos en el proceso de toma de decisiones, en lo que concierne a sus condiciones de vida, y también para hacer uso de sus conocimientos y experiencias en el fomento del desarrollo» (Mlynarz, 2007: 4).

Asimismo, la participación ciudadana es un pilar esencial para la democratización de la política regional, pero en el caso chileno la deuda en ese sentido es amplia. Para la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional de ese país, existe una relación virtuosa entre democracia y descentralización, que se debe reforzar con un rol más protagónico de la ciudadanía. Pero esto implica «una nueva constitución con participación de la ciudadanía» (2014: 94). En

ese sentido, el Informe emitido por esta Comisión propone medidas que estimulen la vinculación y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés local y regional. Ello, a través de plebiscitos regionales y locales (a ser convocados con un 5 % de las firmas del padrón electoral) y un sistema de referéndum revocatorio para el mandato de una autoridad regional y local (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

4.1. *Participación en gobiernos municipales en América Latina*

En las últimas décadas emergió en la región un discurso político enfatizando la participación ciudadana. Aunque existen diferencias en su desarrollo, las reformas que emanaron de este buscaron la profundización de la democracia y, a la vez, «la aparición de nuevos actores sociales en el escenario político-social consolidó una acción colectiva que tenía como objetivo final el reforzamiento de lo que se denomina sociedad civil» (Colpari, 2011).

El derecho de participación ciudadana en la gestión pública se vino a reforzar en 2009 con la firma de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en que los Estados signatarios se comprometían a promover la participación ciudadana, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos. Los países participes fueron Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, entre otros.

Estos últimos países presentan diversas consideraciones dignas de comentar. Colombia fue uno de los primeros de la región en integrar en su Constitución (de 1991) normas que crean instancias de participación. Por otra parte, los países andinos de Bolivia y Ecuador han modificado sus Constituciones basados en el discurso de Sumak Kawsay o el Buen Vivir. Así, el primero plantea una «revolución democrática cultural» (Bolivia) y Ecuador un «revolución ciudadana» (Colpari, 2011), que buscan refundar las bases neoliberales y una mayor profundización de la democracia y sus mecanismos de participación ciudadana. El caso de Perú, la Constitución de 1993 «reconoce los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del Estado» (Valdiviezo, 2013: 8). Por último, Chile es uno de los países más rezagados en esta materia ya que recién en el año 2011 se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la administración del Estado, aunque «este no es un derecho de rango constitucional, es decir, no está consagrado en la Constitución Política de la República» (Fundación Decide, 2012: 33).

En Colombia, la inclusión de espacios de participación ciudadana surgió en la década de los ochenta, con las políticas descentralizadoras. Pero no fue hasta 1991 con la elaboración de la Carta Política que se avanzó de manera significativa. En esta misma época, se establecieron 29 normas que crean instancias de participación ciudadana (Velásquez y González, 2003: 21). Colombia, a pesar de la pobreza, la exclusión política y la violencia armada, encontró en la participación «un medio para renovar las estructuras formales de la democracia y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, pero se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el *ethos* clientelista» (Velásquez y González, 2003: 18). Según Velásquez y González la violencia ha sido un obstáculo para la participación ciudadana,

pero «el conflicto también se ha convertido en una motivación para participar» (2003: 19).

El caso de Bolivia y Ecuador presenta similitudes, ya que la participación ciudadana es introducida con el cambio constitucional y, además, la presencia de pueblos indígenas contribuyó al actual diseño estatal. En Bolivia al modificar la Constitución se crean «leyes que dan un nuevo matiz a la participación ciudadana, que se expresan en la Ley marco de Autonomías y Descentralización «Andrés Ibáñez» (LAD), y la Ley del Régimen Electoral (LRE) promulgadas a mediados de 2010» (Colpari, 2011). Bolivia reconoce tres tipos de democracia, la democracia directa, representativa y comunitaria (Capítulo tercero, artículo 11.1, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia). La primera de ella contempla mecanismos tales como: referendo (nacional, departamental y municipal); revocatoria de mandato que procede por iniciativa popular; asambleas y cabildos, y la consulta previa (consulta convocada por el Estado para tomar decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades a la explotación de recursos naturales LRE, art. 39) (Colpari, 2011).

La democracia representativa se consigna a través de la existencia del sufragio universal, que la nueva Constitución, incluye la segunda vuelta presidencial. Por último, la figura de la democracia comunitaria, reconoce «instituciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (que) forman parte del Estado Plurinacional, por lo que se reconocen sus autoridades y sus normas y procedimientos mediante los que ejercen su derecho al autogobierno (LRE, art. 91)» (Colpari, 2011).

En el caso ecuatoriano, la Constitución (2008), la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPC); y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) sustentan la participación (Colpari, 2011). Los mecanismos de participación son los mismos que posee Bolivia, a excepción de la consulta previa en relación a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, ya que las comunidades pueden deben participar de los beneficios que estos proyectos reportan y recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales (Ley de Participación Ciudadana, art. 81; Colpari, 2011).

Por último, en Perú la Constitución de 1993 y la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley nº 26300) estipulan la participación como un derecho de los ciudadanos. Algunos mecanismos establecidos son: iniciativa de reforma constitucional; iniciativa en la formación de las leyes; referéndum; revocatoria de autoridades; entre otros (Valdiviezo, 2013: 10).

Considerando lo comentado, se observa que en América Latina el Estado es el principal promotor de la participación ciudadana, ya sea a través de la Constituciones, leyes orgánicas o decretos. Junto con ello, a pesar de que existen numerosos mecanismos de participación, algunos de estos no han sido utilizados por los ciudadanos. Por ejemplo, la revocatoria de mandato «solo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela en 2004 cuando se sometió a consulta la revocatoria del Presidente Hugo Chávez, y en Bolivia en 2008, cuando igualmente se sometió a referendo el mandato del Presidente Evo Morales» (Zovatto, 2010: 94).

4.2. *Hitos de participación ciudadana a nivel municipal en Chile*

A partir de 1991, durante el primer gobierno democrático, se modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) consagrando dos instancias de participación ciudadana: el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) y el plebiscito. El primero, era un órgano asesor integrado por representantes de las organizaciones comunitarias, de carácter territorial, presidido por el alcalde y compuesto por un número de consejeros según la población comunal. El segundo, puede ser convocado por el Alcalde, por dos tercios del Concejo o la ciudadanía (10 % del padrón de votantes en la última elección) para definir materias tales como, inversiones locales, modificaciones del Plan de Desarrollo Comunal o del Plan regulador comunal y otras de competencia local (LOMC, art. 104), siendo sus resultados vinculantes, siempre que votara más del 50 % del padrón comunal de votantes (LOCM art. 101).

En 1999 se realizaron nuevas reformas para perfeccionar y ampliar los mecanismos de participación ciudadana. Se estableció por ley la obligación de las municipalidades a dictar y actualizar sus ordenanzas de participación, aunque los municipios no están obligados a ejecutarla, y no existen «mecanismos para que la ciudadanía pueda reclamar en caso de que el municipio no cumpla con sus propias ordenanzas» (Fundación Decide, 2012: 83). La consecuencia es que la participación ciudadana está bajo la voluntad de la autoridad municipal. El CESCO tenía, en el marco de aquella reforma, la obligación de pronunciarse sobre la cuenta pública del Alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y podrían utilizar el recurso de reclamación. Por su parte, el alcalde debía informar al Concejo sobre los presupuestos de inversión, el de desarrollo comunal y el plan regulador y el CESCO tenía quince días para formular sus observaciones a dicho informe» (Pressacco, 2013: 84).

La reforma más relevante se realiza el año 2011 al promulgarse la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que fortalece el derecho de las personas a asociarse y el deber del Estado de promover la asociatividad. La ley establece a nivel local como instrumentos de participación ciudadana los siguientes: los Concejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), el Plebiscito, el presupuesto participativo y el cabildo comunal.

El COSOC es un órgano asesor (que reemplazó al CESCO), siendo principalmente una instancia de participación ciudadana en el gobierno municipal (Marín y Mlynarz, 2013). Sus integrantes son electos por las organizaciones sociales comunales y sus funciones son: *a*) informarse sobre presupuestos de inversión anual, Plan Comunal de Desarrollo y modificaciones al Plan Regulador Comunal; *b*) pronunciarse sobre la cuenta pública del alcalde; *c*) interponer recursos de reclamación; *d*) pronunciarse anualmente sobre materias de relevancia comunal que hayan sido establecida por el concejo municipal; e) informar a sus organizaciones y recibir consultas y opiniones (Marín y Mlynarz, 2013: 113). Ahora bien, dos aspectos que le restan autonomía son el hecho de que el responsable de presidir este órgano es el alcalde, y él es quien convoca para reunirse (por lo menos cuatro veces al año) y en segundo lugar, que carecen de presupuesto propio para asegurar su adecuado funcionamiento.

Los plebiscitos en Chile han tenido un desarrollo limitado, en parte debido al

alto monto de recursos que se requiere para su implementación y las dificultades prácticas que genera la recolección de firmas solicitadas para impulsarlo desde la ciudadanía (10 % de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal, Ley 20.568). Se han realizado solo cuatro a nivel comunal, de los cuales tres fueron convocados por los alcaldes (Las Condes, 1994, Zapallar, 2003 y Peñalolén, 2011) y uno lo fue por la ciudadanía (Vitacura, 2009). Todos estos plebiscitos han sido vinculantes, ya que ha participado más del 50 % de los ciudadanos habilitados de la comuna. Destaca el hecho de que en dos casos, Vitacura y Peñalolén, se rechazó la opción que el municipio buscaba legitimar que eran modificaciones al plan regulador de la comuna.

El presupuesto participativo, se define como un instrumento de planificación anual, en que las decisiones de inversión municipal se hacen en base a la priorización de las demandas ciudadanas (Castillo y Villavicencio, 2005). Según el Instructivo Presidencial (2014) supone la participación de los ciudadanos en todo el proceso del proyecto «a través de jornadas de votación directa, abiertas a toda la comunidad, combinado con los acuerdos adoptados por el consejo o asamblea de Presupuesto Participativo». Castillo y Villavicencio (2005: 9) señalan que debe haber «voluntad política del gobierno de promover el proceso participativo, capacidad de movilización que incluye acceso de los ciudadanos a las informaciones que les permitan comprender los mecanismos de funcionamiento del presupuesto público, los problemas del municipio y el conocimiento de la red asociativa existente». Desde 2001, 37 municipios han implementado presupuestos participativos «y en ellos la ciudadanía participa directamente sobre un monto de recursos que en promedio no supera el 4 % del presupuesto municipal global» (Montecinos, 2012).

La Ley 20.500 también plantea los cabildos comunales como instancias de participación para escuchar opiniones y propuestas sobre temas de relevancia para la comuna. Son convocados por el Alcalde, con aprobación del Concejo, pudiendo ser complementados con consultas vecinales. Estas definiciones establecen un carácter consultivo de los cabildos comunales. Las temáticas que emerjan de estos encuentros no son vinculantes y no se destaca en estos un carácter deliberativo. La Ley enfatiza la participación formal en asociaciones e instancias vinculadas a organizaciones formales, observándose una atención menor a aquellas de participación ciudadana individual.

Los cabildos comunales han sido implementados de manera escasa en la experiencia chilena. Según Marín y Mlynarz (2012), existen 19 comunas que agregan el mecanismo de cabildo comunal a sus ordenanzas de participación ciudadana, aunque no necesariamente los hayan implementado. Las características son diversas, aunque todas buscan ser un espacio activo de consulta y reflexión, tal como lo señalan Osorio y Yévenes (2014) para 10 comunas (ver Anexo, Cuadro n° 5).

Considerando lo anterior, en el caso chileno es posible señalar que las reformas municipales de corte participativo introducidas en 1999 y la Ley 20.500, son menores. La participación alcanza normalmente solo el nivel informativo y consultivo y escasamente el deliberativo y/o de control social. Asimismo, tal como señala Delamaza (2013: 57) «la ciudadanía convocada está conformada principalmente por personas pertenecientes a asociaciones formales, estando ausentes las organizaciones informales y/o los ciudadanos individualmente considerados. Las formas utilizadas son mayoritariamente *cara a cara* con autoridades y agencias públicas de

nivel intermedio o de implementación (no decisores), las cuales priman por sobre las formas mediatizadas».

5. **Conclusiones**

Los procesos de descentralización en América Latina muestran elementos comunes, entre los que se puede destacar el hecho que la mayoría de los países de la región han buscado entender los procesos de descentralización como parte de la configuración político institucional del Estado y de su relación con la ciudadanía. Desde el retorno a la democracia, la descentralización ha figurado en los discursos políticos de las distintas autoridades y de todo el espectro político, como una prioridad y un proceso deseable, que repercutiría favorablemente en el desarrollo económico, político y social de los territorios. Los países andinos como Bolivia, Perú y Colombia, han colocado la descentralización como parte central de sus reformas políticas impulsando cambios constitucionales.

Tanto Colombia como Bolivia, muestran altos grados de descentralización, incorporando autonomías territoriales y procesos de elección democrática en sus autoridades. Bolivia en particular reconoce a sus pueblos indígenas la posibilidad de tener estatutos autónomos. Colombia y Ecuador también reconocen territorios indígenas especiales con cuotas para representantes de estos en la política local.

En Chile, la descentralización tiene un amplio camino por recorrer. Las reformas han sido tímidas, careciendo de un replanteamiento o cambio constitucional que redefina la organización del Estado y su relación con los ciudadanos. En consecuencia, persisten normas ambiguas de descentralización política, especialmente a nivel regional o intermedio, que limitan la autonomía de los territorios y afectan negativamente la calidad del régimen político democrático. Asimismo, existen limitaciones en la generación de una representación política situada en un contexto territorial específico, en los canales de participación ciudadana y en el derecho de los ciudadanos de controlar la acción de sus gobernantes, así como en el deber de estos de someterse al escrutinio público.

Estas limitaciones también se despliegan en el ámbito del financiamiento. En Chile subsisten un conjunto de situaciones que restringen la autonomía fiscal por la vía de la imposición de un conjunto de regulaciones, límites y obligaciones tales como: *a*) normas del sector público sobre clasificación presupuestaria y contabilidad gubernamental; *b*) sujeción al control externo de la Contraloría General de la República; *c*) regulación por ley de sus ingresos tributarios y la administración de los mismos por instituciones del gobierno central, como el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República; *d*) limitación de gastos corrientes a una proporción de sus ingresos propios; *e*) asignación de ciertos ingresos a inversión; *f*) separación presupuestaria de los recursos provenientes de transferencias del gobierno central para financiamiento de servicios de educación y salud; *g*) prohibición de endeudarse, salvo que una ley explícitamente lo autorice (Marcel, 2008).

Por otro lado, en el ámbito de la gestión administrativa, podemos encontrar limitadas competencias de los responsables de la gestión financiera local, actitudes irresponsables de las autoridades locales, problemas en la estructura de responsabilidades y financiamiento municipal, y un marco normativo que no está operando

con eficacia.

En contraste con lo observado en el contexto latinoamericano, la descentralización fiscal en Chile depende de un sistema de redistribución de recursos que se generan en el mismo sistema municipal y que depende de los excedentes de cuatro municipios. Siendo Chile un país minero y contando con una ley de regalías, no existe —como sí se observa en otros países de la región— un mecanismo redistributivo que les permita a los gobiernos sub-nacionales donde se realiza la actividad extractiva, apropiarse de un porcentaje de lo recaudado. Finalmente, dos limitaciones adicionales: la restringida capacidad para definir tributos locales y los escasos incentivos a la generación de recursos propios.

En consecuencia, de las tres dimensiones analizadas, en la que menos avances se pueden observar es en participación ciudadana. Siendo esta una limitación observable en otros planos del régimen político, es espacialmente significativa en los ámbitos sub-nacionales. Salvo los plebiscitos y los consejos comunales de las organizaciones de la sociedad civil, en Chile se carece de mecanismos e instancias de participación ciudadana. El panorama de la descentralización relativo a la participación ciudadana es el componente más débil del proceso. «[...] Parte importante de las iniciativas participativas en el ámbito local están frágilmente institucionalizadas, dependen en gran medida de la voluntad de los alcaldes y son poco utilizadas por la ciudadanía» (Pressacco, 2013: 87). De la Maza sostiene que estas se concentran mayoritariamente en la ejecución de servicios, programas y fondos de gestión, pero influyen de manera escasa en fases decisivas del ciclo de la política pública, como la formación de la agenda pública y la definición de políticas (Delamaza, 2013). En ese sentido, la promesa del potencial fortalecimiento de la ciudadanía que la descentralización plantea, carece de una institucionalidad fuerte y, más complejo aún, de una cultura política democrática que promueva una activa participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de asuntos propios de su territorio.

El rezago en cuanto a la modernización político institucional no contribuye tampoco para avanzar en los desafíos de la descentralización en estos tres ámbitos. La Constitución chilena de 1980 fue elaborada en el contexto de un régimen político autoritario y si bien fue reformada en 2005, conserva elementos esenciales de su diseño original en lo que dice relación con el carácter centralista, su régimen presidencial y un modelo de desarrollo neoliberal.

Respecto a este primer punto, en varios países de América latina se puede observar un abanico de regímenes institucionales para un conjunto diverso de realidades territoriales. En Chile, el régimen de gobierno es el mismo para gobernar una ciudad de millones de habitantes que un pueblo rural. Más aún, no se diferencia entre tipos de regiones ni existe un estatus especial para territorios aislados o insulares, ciudades metropolitanas o territorios indígenas.

Por otro lado, el presidencialismo refuerza el centralismo e influye en la nacionalización del sistema de partidos. A diferencia de lo que se observa en otros países de la región, la legislación chilena no permite la conformación de partidos locales o regionales; incluso con la reforma del binominal no hay partidos regionales ya que lo mínimo es tener presencia en 3 diferentes regiones.

Finamente, el modelo de desarrollo y las orientaciones del régimen político post-autoritarismo han enfatizado el control sobre las variables macroeconómicas lo

cual refuerza la centralización fiscal. Salvo el Fondo Común Municipal no existen mecanismos que estimulen la redistribución de la riqueza y que permita que las regiones puedan apropiarse de una parte de la riqueza que se genera como resultado de la explotación de recursos naturales.

6. **Referencias**

Arévalo, J. y Angarita, G. (2012). «Descentralización y equilibrio de poder en América Latina». *Revista de Economía Institucional*, 14(27), 289-296.

Barrios, F. (2012). *Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – La Paz - Bolivia: PNUD 2012.

Böhrt, C., Irahola, R., López Valverde, A., González, E., Buendía, R. y Castañeda, V. (2011). *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Lima - Perú.

Bravo, J. (2014). *Fondo Común y su desincentivo a la recaudación en Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas PUC.

Cabrero, E. (2006). *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*. México, D.F.: CIDE.

Carrión, F., Dammert, M. y Villaronga, B. (2008). «Introducción». En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (comps.), *Descentralizar: un derrotero a seguir.* Quito: FLACSO/ INWENT/SENPLADES, 11-18.

Castillo, A y Villavicencio, H. (2005). *Hacia una democracia deliberativa. La experiencia del presupuesto participativo/San Joaquín 2004*. Ediciones El Tercer Actor. Corporación Libertades Ciudadanas.

Centro de Sistemas Públicos (2011). *Diagnosticando el Fondo Común Municipal*. Santiago: Ingeniería Industrial/ Universidad de Chile.

Colpari, O. (2011). «La Nueva Participación Ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena-campesino?». *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Número Especial: América Latina, 141-153.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Informe final Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*, 7 de octubre de 2014.

Cruz, R.D. (2013). *95 propuestas para un Chile mejor*. Santiago: Grupo Res Pública Chile.

Delamaza, G. (2013). «Participación ciudadana y construcción democrática en Chile. Balance de un cuarto de siglo». En Gloria de la Fuente y Danae Mlynarz, *El Pueblo Unido...: Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 39-63.

Falleti, T. (2006). «Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada». *Desarrollo Económico*, 46 (183), 317-351.

Ferrero, M. y Hoehn, M. (2014). «Participación ciudadana-Un marco teórico». Estudio elaborado a solicitud del Honorable Diputado Giorgio Jackson, a través de la asesoría parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local.* Santiago: CEPAL.

Fundación Decide (2013). *Hacia una democracia participativa. Análisis de la participación ciudadana a nivel municipal*. Santiago: Heinrich Böll Stiftung Cono Sur.

Galindo, M. y Medina, F. (1995). *Descentralización fiscal en Bolivia*. Santiago: CEPAL.

HARO, A. (2010). «La descentralización política en los países andinos». *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, X (1), 131-145.
HAYER, L. (2011). «Descentralización y desarrollo regional en Chile: Una mirada desde la sociedad». *Polis* (Santiago), 10(30), 267-287.
HORST, B. (2009). *Descentralización Fiscal: Fuentes de Financiamiento Gobiernos Sub-nacionales. Consorcio para la Reforma del Estado*. Santiago: Universidad de Chile.
MALDONADO, A. (2005). *El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia*. Santiago: CEPAL.
MARCEL, M. (2008). *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
MARDONES, R. (2006). «Descentralización y transición en Chile». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 3-24.
— (2008). «Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)». *EURE*, 34(102), 39-60.
MARÍN, T. y MLYNARZ, D. (2012). «Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile». En *Ciudad Viva*; UDP; Santiago como Vamos; Laboratorio Ciudad y Territorio. Santiago.
— y MLYNARZ, D. (2013). «Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal». En Gloria de la Fuente y Danae Mlynarz, *El Pueblo Unido...: Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 111-131
MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2011). *América Latina. En CGLU, La financiación de los gobiernos locales: Desafíos del siglo XXI*. Nueva York: Thomson Reuters, 99-143.
MASCAREÑO, A. (2008). «Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio». *Latin American Studies Center Working Paper* No. 23. University of Maryland, College Park.
MLYNARZ, D. (2007). *Participación ciudadana en el proceso de diseño y modificación de los planes reguladores comunales: propuesta desde diversos actores*. Tesis magíster publicada en FLACSO-Chile, Universidad de Concepción.
MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar (2013). «La evolución de las políticas regionales en los países andinos: una visión comparativa». *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* (21), 07-39
MONTECINOS, E. (2012). «Chile y los presupuestos participativos. El quinto poder». Recuperado 4 mayo 2016, sitio web del municipio documento en sitio web: http: // www.elquintopoder.cl/ciudadania/chile-y-los-presupuestos-participativos/
— (2013). «De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo». *Documento de Trabajo* n° 10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
MONTERO, A. y SAMUELS, D. (2004). «The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences». En A. Montero y D. Samuels (comps.), *Decentralization and democracy in Latin America.* Indiana: University of Notre Dame Press.
NAVARRETE B. e HIGUERAS, V. (2014), «Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010», en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21 (66), septiembre-diciembre, 179-202.
NAVIA, P. (2009). «La descentralización y la elección directa de intendentes». En Heinrich Von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
OSORIO, C. y YÉVENES, P. (2014). «¿Qué sabemos y qué podemos esperar de los Cabildos Comunales? Diagnóstico y reflexión sobre este mecanismo a nivel local». Documento preparado para Fundación Chile 21, septiembre de 2014.
PRESSACCO, F. (2012). «Descentralización, municipio y participación ciudadana en Chile».

En F. Pressacco, *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago: RIL editores, 67-108.
— (2013). «Balance de los mecanismos de Participación ciudadana a nivel local en Chile». En Gloria de la Fuente y Danae Mlynarz, *El Pueblo Unido...: Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado. 67-91.
SERRANO, C., y ACOSTA, P. (2011). *El proceso de descentralización en Ecuador: Proyecto gobernanza sub-nacional para el desarrollo territorial en los Andes*. Santiago: Centro Latinoamericano para el desarrollo rural.
SUING, J. (2013). «El estado de la descentralización fiscal en Ecuador». *Revista de Derecho*, 105-119.
VEGA, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
VALDIVIEZO, Mitchell (2013). «La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla». *Revista Gestión Pública y Desarrollo*, 9-12.
VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial y CIEDR - Universidad de los Andes.
VIAL, C. (2012). «Análisis comparado: descentralización política en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú». *Asuntos Públicos*, Informe 960, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
— (2012). «¿Cuál es el nivel de la descentralización fiscal regional en Chile? Una comparación internacional». *Asuntos Públicos,* Informe 975, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
ZOVATTO, D. (2010). «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010». *Revista Sociológica*, 87-124.

7. **Anexo**

AQUÍ Cuadro n° 1. Descentralización política a Nivel Municipal
Fuente: Elaboración propia en base a normativa
AQUÍ Cuadro n°2. Descentralización política a Nivel Regional
Fuente: Elaboración propia en base a normativa
AQUÍ Cuadro n° 3. Ingresos Municipales 2010-2014 (en porcentaje)
Fuente: elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).
AQUÍ Cuadro n° 4**.** Distribución del Fondo Común Municipal
Fuente: Contraloría General de la República (2014)
AQUÍ Cuadro n° 5. Municipios que han realizado Cabildos Comunales
Fuente: (Osorio y Yévenes, 2014: 14).

* Doctor en Ciencia Política: académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director de Postgrado y Educación Continua de la Universidad Alberto Hurtado.

** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales: académica del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado y directora carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UAH.

*** Doctora en Políticas Públicas: académica del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile y editora *Revista Estudios de Políticas Públicas*.

1. El intendente, ejerce las funciones de gobierno interior de una región. Depende y es representante del presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Se desempeña como el órgano ejecutivo del respectivo Gobierno Regional y de los Secretarios Regionales Ministeriales. Tiene funciones de planificación, ordenamiento territorial, infraestructura, desarrollo económico y social y coordinación de las provincias.

2. El Ingreso Propio Permanente corresponde a la suma del impuesto territorial de beneficio municipal, las patentes municipales de beneficio municipal directo, los permisos de circulación de vehículos de beneficio municipal, los derechos de aseo, los derechos varios, las rentas de inversiones, y las multas e intereses.

3. En esta sección colaboró como ayudante de investigación María Ignacia Orozco, estudiante de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado.

CAPÍTULO 13

NATURALEZA DEL ESTADO EN MÉXICO Y PERSPECTIVAS DE REFORMA INSTITUCIONAL

José Luis Méndez[1]

1. **Introducción**

Como es sabido, durante la mayor parte del siglo XX, México tuvo un sistema político con una presidencia relativamente fuerte, debido a que hasta 1997 el Partido Revolucionario Institucional retuvo la presidencia de la república y amplias mayorías en el congreso. Sin embargo, producto de la creciente democratización del país en las últimas tres décadas del siglo XX, a partir de ese año el régimen de partido dominante y presidencia fuerte fue sustituido por uno de fragmentación partidista, gobierno dividido y presidencia débil.[2] Aunque sin duda dicha democratización trajo beneficios significativos, como mayores libertades y una mayor representatividad política, debe reconocerse que también generó un marco gubernamental más complejo para la formulación de las políticas públicas.

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera se desarrolla una reflexión sobre el Estado mexicano; se concluye que este es «débil» porque sufre un importante déficit de capacidad para proveer bienes públicos, lo que ha afectado los niveles de competitividad nacional y de satisfacción con la democracia. Por ello, en una segunda parte se presentan algunas reflexiones y recomendaciones generales para construir un edificio estatal que equilibre mejor los instrumentos que dividen y unen el poder, y favorezca de esa manera la emergencia de liderazgos democráticos, capaces de proveer los bienes públicos que la sociedad demanda sin erosionar los principios republicanos.

2. **Una radiografía del Estado mexicano actual**

En los últimos 30 o 40 años, al igual que otros países de América Latina, México buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar o dividir el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental. En esta sección expondré inicialmente la manera en que se han dado estas reformas, para luego analizar lo que ello ha significado para la naturaleza del Estado. Es posible notar al menos tres rasgos de estas reformas. Primero, han avanzado en forma desigual. Segundo, algunos de sus beneficios esperados no se han dado. Y, tercero, algunas de ellas han tenido consecuencias imprevistas.

En cuanto al primer rasgo, es posible observar que mientras la democratización y la privatización avanzaron significativamente, la descentralización y, sobre todo,

la modernización, se rezagaron. Así, en la década de los ochenta, la privatización de empresas públicas alcanzó un auge; por ejemplo, en 1982 existían 1,115 empresas públicas en México, pero para 1988 quedaban tan solo 412 (Alberro, 2010). A la vez, en cuanto a la democratización, en 1989 nació el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo (hoy Instituto Nacional Electoral), en tanto que desde los años noventa se han desarrollado en el país diversos partidos políticos y una intensa competencia partidista.

Sin embargo, por otro lado, el proceso de descentralización se ha dado en forma limitada, inestable y parcial. Además, los importantes avances institucionales que ocurrieron durante el sexenio de Vicente Fox en materia de lucha contra la corrupción, profesionalización y acceso a la información gubernamental han sido eludidos, minimizados o bloqueados en los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña. Como muestra el libro editado por Pardo y Cejudo (2016), en los últimos años México ha tenido una agenda ambiciosa de reformas en distintos ámbitos de la administración pública federal, que hasta cierto punto han reconfigurado el funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, las sucesivas reformas no han sido parte de un paquete coherente, sino que han consistido en iniciativas que, con propósitos inconexos, se han impulsado desde el Congreso, desde el gobierno federal y desde la sociedad civil. Además, no todas ellas han sido implementadas eficazmente o han llegado a los resultados esperados. Así, en general, hoy en día podemos observar una burocracia medianamente profesional, una muy alta corrupción,[3] una muy baja rendición de cuentas (Dussauge, 2010; Merino y Morales, 2016) y un sistema federal con una alta fragmentación de gobiernos de distintos signo partidista que ha obstaculizado la provisión eficiente de programas y servicios, todo lo cual está afectando seriamente la eficacia de diversas políticas públicas.

El segundo rasgo de las reformas es que no se han materializado varios de los beneficios que se esperaban de ellas. La privatización no parece haber mejorado significativamente la calidad y precio de los bienes y servicios, ni haber impulsado el crecimiento y la competitividad de la economía, al menos en la medida en que se requiere.[4] Por su parte, la democratización, si bien, como ya dije, trajo beneficios importantes, no parece estar promoviendo suficientemente el debate social de los asuntos públicos, la rendición de cuentas o una adecuada representación política. Por último, la descentralización ha implicado cierto aumento de la participación en los asuntos nacionales de las autoridades regionales, en especial de los gobernadores, pero no parece haber incrementado el grado de responsabilidad y cercanía de estos con sus representados o haber aumentado la efectividad de las políticas públicas. En un trabajo de hace algunos años (Méndez 1998), argumenté que dicha descentralización no ha involucrado la creación de instancias adecuadas de coordinación intergubernamental en el país, indispensables para la adecuada provisión de bienes y servicios públicos, y por desgracia esa misma descripción se puede hacer a mediados de la década de los 2010.

En cuanto al tercer y último rasgo, las reformas han tenido algunas consecuencias que quizá no se consideraron cuando se plantearon. Tres son especialmente relevantes: el aumento de la corrupción asociado a la descentralización (como lo documentan procesos en curso durante 2016 contra varios gobernadores, como por ejemplo Rodrigo Medina de Nuevo León o Javier Duarte de Veracruz), el fortalecimiento de diversos «poderes fácticos» (empresariales o sindicales) y la lentitud para

realizar reformas de fondo en diversos ámbitos gubernamentales.

Con respecto a la última, si bien hacia fines de 2012 comenzaron a realizarse algunos cambios legales importantes (en materia fiscal, energética, laboral, educativa y de telecomunicaciones), de 1997 a esa fecha, esto es por alrededor de 15 años, no fue posible realizar las reformas necesarias para un país en desarrollo que tiene múltiples y graves problemas, y que además hoy en día se encuentra en el marco de una intensa competencia global. De esta forma, aparte de que en general aún tienen que terminar de implementarse y probar su efectividad, estas reformas han sido insuficientes o han llegado tarde, como se argumentará a continuación.

Así, por ejemplo, si bien entre 1997 y 2016 se han realizado diversos cambios en materia fiscal, estos no han aumentado suficientemente la carga tributaria del Estado mexicano, que sigue siendo muy baja en comparación con la de otras naciones latinoamericanas (aproximadamente 11 % del PIB hacia 2014 (Tello, 2015), además de que contiene diversos privilegios y lagunas que facilitan la evasión). Esta carencia de recursos ha sido un factor importante detrás de la deficiencia de diversos servicios estatales.

Hasta 2015, la reducida base tributaria se compensó relativamente con los ingresos petroleros, pero esto ya no pudo ser así a partir de la caída del precio del petróleo, que ha colocado a México en una seria crisis fiscal. Esto por desgracia fue la consecuencia de un periodo de muchas décadas en que se evadió modernizar a la compañía estatal petrolera, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y se incurrió en el «rentismo», clientelismo e improductividad en el sector energético (asociados a una excesiva incertidumbre presupuestal y de gestión pública, que incide negativamente sobre la profesionalización, planeación y rendición de cuentas del Estado y las políticas públicas).[5] El presidente Calderón promovió en 2008 una reforma energética, pero esta resultó ser muy tibia (en realidad, una simulación de reforma). En 2014, finalmente se aprobó una reforma que, sin privatizar los activos del Estado, permite la inversión privada directa en varios ámbitos de la industria petrolera —con el objetivo de promover una mayor competencia y acelerar la exploración, producción y distribución de petróleo y sus derivados— y realiza cambios importantes en el sector eléctrico. Debido a esta reforma ya han comenzado a darse inversiones privadas en este sector que no hubieran podido darse con un PEMEX con recursos muy limitados (Méndez, 2017-por aparecer). Sin embargo, podría decirse que la reforma llegó tarde, dado que como ya se señaló la caída en el precio de petróleo ha sumido al Estado Mexicano en una profunda crisis fiscal. A esto debe agregarse que en 2007 se realizó una reforma del sistema de pensiones del Estado (la Ley del ISSSTE), que solo significó un respiro temporal porque se quedó muy lejos de constituir una solución duradera a lo que sin duda aún es una bomba de tiempo financiera (Méndez, 2015; Ramírez, Ham, Salas y Valencia, 2012).

Las reformas también tardaron en llegar en los ámbitos laboral, educativo y político. Los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón intentaron realizar una reforma laboral pero fracasaron. En 2012, al final del sexenio de este último presidente, se aprobó finalmente una reforma, aunque para ser realistas ya más bien impulsada por el nuevo presidente electo (Enrique Peña) y su fracción mayoritaria en la Cámara de Diputados (Méndez, 2015). Constituyó un intento, aunque aún bastante imperfecto, de pasar de la legislación laboral de tipo corporativo y rígido que México tenía desde mediados del siglo pasado a una que concilie

de mejor forma la productividad y la justicia laboral en el marco de las condiciones de la competencia global actual. En cuanto a la reforma educativa, los gobiernos de Fox y Calderón realizaron cambios más bien simbólicos (Hernández Ortiz, 2013; Sánchez, 2013).

El gobierno dividido iniciado en 1997 también dificultó alcanzar en el ámbito político reformas significativas. Tanto Fox como Calderón presentaron diversas propuestas en este sentido, que fueron rechazadas por los partidos opositores. Sería hasta enero de 2014 que se promulga una reforma política que incluya cambios importantes desde la última reforma de 1996, como la reelección legislativa (que comenzará a tener efectos a partir de 2018).

En relación con el gobierno dividido, Nacif (2003) ha argumentado que no necesariamente genera una parálisis legislativa o reduce la capacidad estatal de realizar cambios en la política pública. Sin embargo, este autor también señala que en el gobierno dividido las políticas públicas tienden hacia posiciones moderadas, así como que en el régimen presidencial tienden a surgir coaliciones de partidos basadas en intereses de corto plazo, por lo que podría pensarse que un gobierno dividido no facilitará las reformas estructurales, que suelen ser más radicales y considerar intereses de largo plazo. En ese mismo sentido, Weldon (2005) realizó un análisis de contenido de la producción legislativa en México y observa que no se aprobó la mayoría de un grupo de iniciativas que involucraban reformas estructurales presentadas entre 1997 y 2005. Será hasta 2012-2014 que se lograrían alcanzar acuerdos entre los partidos mexicanos bajo una coalición temporal (denominada «Pacto Por México») (Zamitiz, 2016a y 2016b), para aprobar un conjunto de reformas estructurales importantes como las alcanzadas en los ámbitos de la energía (Rangel, 2016; Méndez, 2017-por aparecer), la educación (Hernández Alcántara, 2016) y las telecomunicaciones (Alva, 2016). En función de lo anterior, parecería que el problema con el gobierno dividido no es tanto que imposibilite la colaboración entre los actores políticos, sino que en países como México no la ha facilitado en la medida necesaria para desarrollar con suficiente oportunidad políticas públicas que resuelvan los agudos problemas sociales (lo que ha pasado a depender entonces de la alta o baja capacidad estratégica del presidente) (Méndez, 2015, 2017).

En cuanto a la segunda consecuencia no prevista de las reformas, la combinación de una mayor fragmentación política, producto de la democratización, y la creación de varios mono, duo u oligopolios resultado de la privatización, aumentaron el poder económico y político de diversos «poderes fácticos», como la gran compañía telefónica Teléfonos de México, el duopolio televisivo (Televisa y Televisión Azteca), los grandes bancos, etc. Para resguardar el interés público en el contexto de la privatización se crearon comisiones reguladoras, pero estas no han mostrado ser lo suficientemente poderosas para enfrentar con efectividad a las empresas como las mencionadas, al menos hasta 2016. Los grandes sindicatos también se han convertido en poderes *de facto* importantes. Es de notar a este respecto que, si bien en 2009 Calderón logró deshacer el poder que había desarrollado el Sindicato Mexicano de Electricistas, que le había permitido obtener privilegios desmedidos a costa de los consumidores, dicho presidente se alió con otros poderes fácticos, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que mantuvo a la educación primaria prácticamente «secuestrada» por varias décadas, hasta que en 2013 Peña fue capaz de encarcelar a su corrupta lideresa, Elba Ester Gordillo. Sin

duda, la consecuencia inesperada del fortalecimiento de estos actores políticos contribuyó a la lentitud con que se aprobaron las reformas estructurales.

A esos poderes fácticos legales podríamos agregar algunos ilegales, surgidos alrededor de actividades como el narcotráfico o el secuestro, los cuales han llegado a desafiar abiertamente a la fuerza del Estado en ciertas localidades. Una de las prioridades del gobierno de Felipe Calderón fue el ataque frontal a la delincuencia organizada, que centró sus esfuerzos en disminuir la oferta mediante tres tipos de acciones: decomisos (de drogas, dinero, armas y vehículos), erradicación de plantíos y detenciones de narcotraficantes. Sin embargo, los logros fueron bastante ambiguos, mientras que sus costos fueron claramente altos. En opinión de Guerrero (2009), esta estrategia descuidó el lado de la demanda y, por ello, dejó inalterados los incentivos económicos asociados con los amplios márgenes de utilidad del narcotráfico. Para este autor, en 2009 no había un solo indicador fiable que sugiriera que los niveles de producción y tráfico de drogas en México hubieran registrado algún descenso, mientras que los casos de extorsión, secuestro, tráfico de armas y robo de vehículos aumentaron significativamente. Los costos económicos también fueron muy altos: de 2007 a 2009 el gasto total de las agencias de seguridad nacional (es decir, de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina y Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República) aumentó alrededor de 33,12 % en promedio (SHCP, 2010). Esta situación de costos altos y beneficios bajos no parecía haber cambiado significativamente hacia 2016.

Si bien en 2008 se aprobó una nueva ley de justicia y seguridad, la implementación de muchas de las medidas involucradas en la misma, como la profesionalización de los ministerios públicos, se programó para un periodo de varios años y para 2016 se había realizado solo en forma parcial. Por otra parte, la mayor fragmentación política vertical y horizontal, en parte producto de la democratización y la descentralización, han dificultado una estrategia clara y un ataque nacional bien coordinado contra la delincuencia organizada, mientras que esta ha aprovechado dicha fragmentación política para influir o incluso controlar las corporaciones de seguridad en algunos estados o municipios, mediante una estrategia que ha combinado con gran eficacia la corrupción y la intimidación. Aunque sin duda es necesario atacar frontalmente al narcotráfico, para hacerlo con éxito se requiere de una estrategia más integral y de ciertas condiciones institucionales que el conjunto del Estado mexicano por desgracia no posee actualmente. Por ejemplo, la amplia corrupción e impunidad así como la baja profesionalización en el sistema mexicano de seguridad y justicia, y en muchos otros ámbitos del Estado a todos los niveles, han sido antiguos problemas que los distintos gobiernos no han atacado con suficiente intensidad.

Este contexto constituyó un campo fértil para discusiones como la que se dieron en 2008 y 2009 sobre si el Estado mexicano era un Estado fallido. Dicha discusión surgió a partir de la publicación en diciembre de 2008 del *Joint Operating Environment* 2008 (JOE, 2008), un informe del US Joint Forces Command (2008) que examina las amenazas globales para Estados Unidos. En dicho documento se hablaba de México y Pakistán como países donde se podía suscitar un «colapso repentino y rápido». Independientemente de los factores que originaron la difusión de ese informe, lo que llama la atención es que trascendió a tal grado en la opinión pública mexicana que el entonces gobierno de Calderón se vio obligado a salir al paso y

negar públicamente sus conclusiones (Ordaz, 2009). En realidad, este debate sobre la existencia en México de un Estado fallido se dio bajo criterios poco objetivos ya que, si observamos los indicadores e índices desarrollados por quienes acuñaron ese concepto, es claro que México no es ni puede ser catalogado como un Estado fallido.[6]

Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado mexicano sea un «Estado capaz». Aunque no es una lista exhaustiva e incluye indicadores de importancia diferente que se traslapan, la lista de diez funciones del Estado desarrollada por Dewey puede servir como guía para realizar una evaluación general de la capacidad estatal.[7] Según esta lista, las diez funciones básicas que todo Estado debería poder cumplir son:

1. Estado de derecho efectivo.
2. Monopolio legítimo de la violencia.
3. Control administrativo.
4. Manejo efectivo de las finanzas públicas.
5. Inversión en capital humano.
6. Creación de derechos ciudadanos a través de una política social estructurada.
7. Provisión de infraestructura y servicios.
8. Creación de un mercado efectivo.
9. Manejo efectivo de los recursos públicos.
10. Un sistema de crédito efectivo.

Considero que para mediados de la década de los 2010, México cumplía deficientemente todas las funciones señaladas en esta lista, exceptuando quizá la 2 (que por cierto llegó a estar en riesgo cuando hace varios años empezaron a emerger cuerpos de auto-defensa en algunas comunidades del estado de Michoacán). Esto es así porque, como ya indiqué, el país tiene un sistema de procuración e impartición de justicia claramente deficiente, que permite tasas de impunidad cercanas al 100 %; el control administrativo se ha ejercido tibia y tardíamente; la base fiscal ha sido baja y la presión presupuestal alta; los servicios estatales de salud y educación han sido de baja calidad; en los últimos años la pobreza ha aumentado en lugar de disminuir y en general, con la excepción del periodo 2001-2007, los programas contra la pobreza han fracasado;[8] la infraestructura es en general muy deficiente; nuestro sistema de mercado ha estado distorsionado por la presencia de diversos cuasimonopolios u oligopolios (aunque esto ha comenzado a cambiar recientemente); la administración pública es poco efectiva, profesional y responsable (por lo que México continúa con las prácticas clientelistas del pasado y sigue sin poder acercarse a ese «Estado integrado» que ha sido factor del éxito económico de varios países del sudeste asiático) (Evans 1995); y, al menos en los últimos años, el crédito ha sido escaso y caro, mientras que los réditos han sido bajos.

Un buen indicador de la deficiencia estatal mexicana en el manejo efectivo de los recursos públicos lo ofrece el índice de desempeño de programas de desarrollo social, elaborado por la organización Gestión Social y Cooperación. En 2010 este índice incluyó 129 programas, que representaron 13 % del gasto programable y de los cuales 72 obtuvieron valores reprobatorios (debajo de 60 %); en una escala de 0 a 100, donde la mínima aprobatoria es 60, la calificación promedio de estos 129

programas fue de solo 56 %. Los programas de combate a la pobreza obtuvieron una calificación promedio de 53,4 puntos, mientras que en el sector salud la calificación promedio de los programas analizados fue de 57,6 puntos. En 2016, la calificación promedio general obtenida por 118 programas evaluados mejoró a 65,3 puntos, una calificación apenas aprobatoria; además, de ese total todavía 45 programas resultaron reprobados en su desempeño, lo que representa el 38,1 % de los programas evaluados Además, se identificó que 24,8 % de los programas y acciones federales de desarrollo social (39 de 157) presentan problemas de opacidad que impiden estimar su desempeño.[9]

En este mismo sentido, Tapia (2010) ha evidenciado la incapacidad del Estado para aprovechar el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo efectivo de las políticas públicas, así como la vinculación del financiamiento público a las mismas por parte de los gobiernos recientes a la lógica clientelar que la democracia pretendía erradicar. A su vez, varios estudios han mostrado la existencia de organismos descentralizados altamente ineficaces, asociados tanto con una política energética que fue incapaz de revertir el agotamiento creciente de los recursos petroleros (Rousseau, 2010; Méndez, 2017-por aparecer) como con un sistema de seguridad social y salud muy precario y fragmentado (Brachet-Márquez, 2010; Flamand y Moreno, 2016).

Estas deficiencias del Estado mexicano se han manifestado de manera particularmente aguda en ciertos años. Por ejemplo, en 2009 la expansión del virus de influenza A-H1N1, que tuvo un altísimo costo económico y mostró las grandes carencias de nuestro sistema de salud. De acuerdo con el análisis elaborado por Condon y Sinha (2009), la incapacidad de dicho sistema para diferenciar los casos sospechosos de enfermedad de los confirmados llevó a que todos fueran reportados, lo que a su vez generó la percepción de que en México la epidemia era más grave de lo real. En sentido similar, Zuckerman (2009) ha argumentado que la decisión del gobierno de adoptar medidas drásticas para combatir la epidemia estuvo basada en datos incorrectos. Estos errores en la información se debieron a fallas en el registro de enfermedades, a la incapacidad de los laboratorios para determinar la naturaleza del virus y las formas de combatirlo, así como a los usos y costumbres de la población mexicana, todo lo cual sobredimensionó la gravedad del virus en México, en comparación con otros países.

Gómez y Rodríguez (2009) señalan, por su parte, que la fragmentación institucional impidió elaborar un diagnóstico oportuno de lo que ocurría durante el desarrollo de esta crisis sanitaria. Además, indican que la contingencia sanitaria dejó al descubierto la falta de médicos y la saturación de los servicios de salud, así como la insuficiente infraestructura. Estos autores señalaban que México era el país de la OCDE que menos recursos destina a salud pública, con 6.6 % del PIB, dado que el promedio de los países miembro es de 8.9 %. A nivel nacional, por cada dos mil habitantes había tres médicos, un consultorio y cuatro enfermeras, si bien la OMS recomienda entre dos y tres médicos por cada mil habitantes. Además, los médicos han estado concentrados en las grandes ciudades. Finalmente, Gómez y Rodríguez plantean que la privatización de los servicios de salud ha provocado que se descuide la inversión en infraestructura de las instituciones públicas. Un trágico ejemplo de ello fue el incendio en 2009 de una guardería subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que murieron 49 niños y 75 más quedaron lesionados. Estos

problemas y carencias del sistema mexicano de salud se han paliado en cierta medida en los años recientes, pero en buena medida aún permanecen.

En el mismo 2009, la recesión económica internacional reveló la fragilidad, alta dependencia y falta de dinamismo de la economía mexicana, que entró en una profunda recesión económica. Ante ella, el Ejecutivo fue incapaz de desarrollar una política anticíclica eficaz, en parte también por la carencia de recursos fiscales (en general, México ha carecido en los últimos años de una política industrial y tecnológica efectiva) (Méndez, 2009). Al final, el PIB de México registró una caída de 6.5 % en 2009, lo cual, combinado con la baja base tributaria, afectó seriamente diversos programas gubernamentales.

Es importante advertir además que si bien el Estado ha mantenido el monopolio legítimo de la fuerza, como ya se dijo, el crimen organizado ha puesto en cuestión el monopolio absoluto de la misma en algunas zonas del país. Este mayor ejercicio de la fuerza no legítima, aunado a la impunidad con la que se realiza, ha evidenciado la creciente incapacidad del Estado mexicano para proveer adecuadamente la seguridad pública —una función básica de todo Estado—. Un trágico ejemplo de esta incapacidad se dio en septiembre de 2014, cuando el alcalde de la ciudad de Iguala, en el sureño estado de Guerrero, ordenó la detención de un grupo de estudiantes de la cercana Escuela Normal de Ayotzinapa. En el incidente murieron seis personas, 25 resultaron heridas y 43 jóvenes fueron desparecidos (todo parece indicar por parte de un grupo paramilitar asociado al narcotráfico), pese a lo cual el gobierno federal no intervino sino hasta una semana después, lo que impediría la localización de los restos de los estudiantes y permitiría la huida del alcalde (capturado no obstante unos días después). La magnitud de la tragedia y la lentitud de la respuesta del gobierno federal provocaron una crisis nacional de seguridad pública y una condena internacional, que golpeará duramente al gobierno del Peña en los siguientes años.

En síntesis, como ya dijimos, en el país se puede observar un serio déficit de capacidad estatal. Emerge el panorama de un Estado más democrático (Méndez de Hoyos, 2010), pero más reducido (Alberro, 2010), con un Congreso y un Poder Ejecutivo que desarrollan lentamente los cambios necesarios para enfrentar los problemas públicos, donde la planeación se hace inadecuadamente (Vásquez, 2010), la evaluación es incipiente (González, 2010; Maldonado, 2016), las reformas de profesionalización y de acceso a la información pública han sido eludidas, minimizadas o bloqueadas (Méndez, 2016; Guerrero, 2010; Sandoval, 2012), la rendición de cuentas es muy deficiente (Dussauge, 2010; Arellano y Hernández, 2016; Merino y Morales, 2016), y la participación social (Somuano, 2016) y la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil son muy bajas (Tapia, 2010).

Como señalamos más arriba, este déficit también se puede observar en otros aspectos, como las dificultades del Estado para desarrollar adecuadamente una diversidad de funciones estatales y políticas públicas (educativa, sanitaria, industrial, ambiental, de seguridad pública, de justicia, etc.) —en parte debido a la precaria base fiscal y la fragmentación inter-gubernamental (Ugalde, 2010; Flamand y Moreno, 2016)—, así como para enfrentar eficazmente a las grandes empresas o sindicatos que frecuentemente han hecho prevalecer sus intereses corporativos en perjuicio de los intereses nacionales. Además, es un Estado con una relativamente baja capacidad de análisis de las políticas públicas, tanto en el ámbito estatal fede-

ral como, y especialmente, en los ámbitos subnacional y local (Méndez y Dussauge, 2017). Todo ello muestra que, si bien no estamos ante un Estado fallido, sí ante un Estado que se ha mostrado poco capaz para proveer bienes públicos y enfrentar diversos poderes fácticos y, en ese sentido, ante un Estado que podemos calificar como «débil» (Rotberg, 2003).

En la primera década del siglo XXI, este déficit de capacidad estatal ha tenido al menos dos consecuencias preocupantes. Por un lado, ha sido un factor importante para la caída en el lugar de competitividad relativa que ha mostrado México en índices como el del Foro Económico Mundial: si en 2001 el país ocupaba el lugar 42 del Índice de Competitividad elaborado por ese Foro, en 2004 pasó al lugar 48; en 2006 al 58 y en 2009 descendió al lugar 60 del Índice de Competitividad Global (World Economic Forum, 2001: 20; 2004: 13; 2006: 17; 2009: 13). En 2012 ocupó el lugar 53, en 2013 el 55 y en 2014 ya aparecía en el lugar 61; en 2016 ocupó el lugar 51 de 138 países, una mejora significativa respecto al lugar 57 del año anterior, quizá producto de las reformas aprobadas en los últimos años (Zamitiz, 2016a y 2016b), pero aún a nueve posiciones del lugar que ocupara en 2001. Aunque en el reporte 2016-2017 México se encuentra arriba de países como Brasil o Argentina, se encuentra atrás de Chile y España (en las posiciones 33 y 32, respectivamente). Los dos factores que según el Foro Económico Mundial han afectado de manera particular a México ha sido su falta de «instituciones creíbles y adecuadas» y la baja eficiencia del mercado laboral, mientras que sus principales problemas son la alta corrupción, alto nivel de crimen y baja eficiencia burocrática (World Economic Forum, 2016). En 2016 el congreso aprobó una ley contra la corrupción, cuyos resultados aún están por verse ya que comenzó a ser implementada a principios de 2017.

Por otro lado, como Pharr y Putnam han mostrado (2000: 22-27), en diversos países la falta de capacidad estatal es uno de los factores que explica el creciente desencanto con la democracia. En este aspecto, de acuerdo con el Latinobarómetro (2016), el promedio de apoyo ciudadano a la democracia en México se redujo 9 puntos en 2009, una de las caídas más drásticas entre los países latinoamericanos. Así, pasó de 51 % en el periodo 1995-2008, a 42 % en 2009. Para 2013, solo 37 % apoyaba la democracia, el grado de apoyo más bajo de todos los países latinoamericanos. En 2015 y 2016 el porcentaje amentó a 48 % en ambos años, pero ello indica que actualmente menos de la mitad de la ciudadanía apoya este sistema de gobierno. Los datos de una encuesta de 2016 (GEA-ISA, 2016) son todavía menos alentadores, ya que indican que solo 20 % de mexicanos está satisfecho con la democracia, mientras que únicamente 18 % de ellos siente que los partidos representan los intereses de la sociedad. La insatisfacción con la democracia y la percepción de altos índices de corrupción son factores que dificultan a su vez la elevación de la carga tributaria, generándose así un círculo vicioso, en el cual el Estado no puede obtener los recursos para otorgar eficazmente los servicios necesarios y a la vez no puede obtener dichos recursos porque no es capaz de prestar dichos servicios.

Sin duda, el descontento e insatisfacción con la efectividad de la democracia mexicana ha sido uno de los factores que han impulsado las reformas más recientes. Sin embargo, estas reformas tardaron en llegar; además muchas de ellas aún están en proceso de implementación y habrá que ver en que medida logran al final generar resultados en beneficio de la sociedad. Si bien en general las encuestas muestran que la falta de apoyo a la democracia no se traduce en un apoyo de la

misma magnitud a la dictadura o la ilegalidad, y el panorama latinoamericano ofrece una variedad de liderazgos y desarrollos institucionales (Alcántara, 2013), en algunos países los contextos de fragmentación e insatisfacción democrática han abonado la emergencia de gobernantes excesivamente personalistas que erosionan los principios republicanos (Pérez-Liñán, 2017) y/o las bases económico-financieras de las democracias. Por ello, es importante discutir los principios que podrían guiar un mejor diseño institucional del Estado en México, que más bien facilite la emergencia de liderazgos democráticos (que también son posibles), lo que se hará en la siguiente sección.

3. **Hacia un mejor diseño del Estado mexicano**

Ante los problemas y riesgos que representa un Estado débil, cabría preguntarse: ¿cómo fue que México arribó a este último? ¿Qué se puede hacer para mejorar su funcionamiento?

Respecto de la primera pregunta, me parece que, ante el prolongado y resistente autoritarismo que este país sufrió por varias décadas, en los años ochenta y noventa las presiones de cambio político se orientaron naturalmente hacia la democratización, sin que fuera posible considerar que ella reactivaría el diseño formal del Estado establecido en la constitución de 1917. En parte por haberse realizado tras una revolución que derrocó una dictadura, dicho diseño se preocupó principalmente por evitar la centralización política. Si bien se ha visto que el grado en que el régimen político mexicano permite la cooperación para el rediseño de las políticas públicas ha dependido en parte, como ya se dijo, de la capacidad estratégica de cada presidente (Méndez, 2013, 2015 y 2017-por aparecer),[10] también puede señalarse que en términos generales dicho régimen involucró un diseño desequilibrado, en el que los dispositivos institucionales para dividir el poder y evitar el autoritarismo no se balancearon suficientemente con mecanismos que también fomentaran la cooperación entre los órganos y actores políticos y en esa medida permitieran también «unir» dicho poder. En otras palabras, no involucró suficientemente una «ingeniería institucional».[11]

Debe notarse en ese sentido que los propios «federalistas» que estuvieron detrás de la Constitución estadounidense -modelo de la mexicana- habían cuestionado la idea de una división de poderes sustentada en la mera creación de autoridades independientes. Ellos plantearon que la división de poderes no significa una separación en sentido estricto, sino más bien colocarlos en distintas manos,[12] para que el edificio estatal se basara más bien en un adecuado juego de «pesos y contrapesos» (Freedman, 1988). Por otra parte, a finales del siglo XIX y principios del XX diversos autores pertenecientes a la llamada Teoría del Estado, como Jellinek (2002), cuestionaron también la idea de una separación (absoluta) de poderes, subrayando la importancia para el desarrollo nacional de un Estado capaz de cumplir con sus funciones. A su vez, Mosca, otro influyente autor de ese periodo, cuestionó igualmente dicha separación y afirmó que «la solidez de las instituciones políticas depende de una oportuna fusión y contemporización de principios y tendencias diversas» (Mosca 1984: 194 y 343) (lo que muestra que en realidad todo diseño estatal debería tomar en cuenta tanto a los teóricos de la democracia liberal como a los de

otras corrientes).[13]

Rotberg (2003) ha mostrado cómo el grado de fortaleza o debilidad de un Estado está muy vinculado con decisiones concretas tomadas por las elites o líderes políticos de cada nación. Una acumulación de decisiones equivocadas puede, más rápido de lo que se piensa, convertir a un Estado fuerte en uno débil o a uno débil en uno fallido. Por ello, es importante estar conscientes de que más allá de intereses personales o partidistas, el objetivo de todo diseño institucional debe ser «construir» un edificio estatal equilibrado, que permita efectivamente alcanzar una gobernabilidad democrática. Al respecto, en otro lugar he argumentado (Méndez, 2005) que ello implica balancear, mediante un ejercicio de «ingeniería institucional», los instrumentos que «dividen» el poder con los que lo «unen».

Por supuesto, dicho ejercicio no resulta fácil de desarrollar. Si bien el término «ingeniería» contiene la idea de equilibrio que se quiere transmitir y puede representar una guía útil en el diseño del Estado, puede también hacer creer de manera equívoca que para construir un Estado sólido basta con seguir una serie de principios o cálculos. No obstante, existen obvias diferencias en la precisión de los instrumentos de las ciencias sociales y las naturales, en buena medida porque las situaciones sociopolíticas son siempre únicas y complejas como para apresarlas en fórmulas conceptuales simples. Por lo anterior, si bien algunos autores como Sartori (2000) han utilizado ese término en referencia al Estado, otros, como Malloy (Malloy y Von Mettenheim 1998), han preferido el quizá un poco más humilde de «artesanía estatal» (*statecraft*). Además, por desgracia esta es un área de estudios en realidad aún poco desarrollada.

Por lo anterior, en este capítulo solo se pueden presentar algunas consideraciones generales sobre los instrumentos que podrían utilizarse para desarrollar una propuesta de diseño balanceado para el Estado mexicano (y en su caso cualquier otro), en relación con los cuatro grandes ámbitos de reforma que se han mencionado anteriormente: democratización, privatización, descentralización y modernización.

En cuanto al primer ámbito, entre los mecanismos que separan al poder están por supuesto las elecciones periódicas, que limitan temporalmente a cada gobierno, y la división de poderes. A su vez, entre los mecanismos que individualmente podrían servir para sumar poder o fomentar la cooperación entre poderes estarían los que otorgan capacidades legislativas al Ejecutivo (iniciativa legislativa presidencial, especialmente en su vertiente de «urgente resolución», veto presidencial, sobre todo el parcial, decretos legislativos temporales del Ejecutivo, el referéndum, etc.), así como capacidades ejecutivas al Legislativo (desde la ratificación, crítica o censura del gabinete y las comisiones legislativas revisoras en regímenes presidenciales hasta la propia conformación del Ejecutivo a partir del legislativo en los parlamentarios). Por su parte, los sistemas electorales de mayoría tienden a favorecer la gobernabilidad, mientras que los proporcionales la representatividad. En términos generales, los mecanismos que favorecen la responsabilidad, la profesionalización y los «juegos de largo plazo», como la reelección, promueven también la cooperación política.

El segundo ámbito en el que se pueden establecer mecanismos para separar o unir el poder es el de las relaciones Estado-sociedad. Como ya dijimos, la privatización tiende a dividir el poder, en la medida en que le quita poder económico al Estado y fomenta la emergencia de actores privados importantes. Un contrapeso institucional en este ámbito serían las comisiones reguladoras, siempre y cuando

estas posean la suficiente autonomía, profesionalismo y capacidad para promover los intereses nacionales y la acción colectiva en sus respectivas áreas de competencia. Una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, son también instrumentos fundamentales para limitar la influencia de los poderes fácticos, así como los niveles de ineficiencia y corrupción en las elites político-burocráticas.

Un tercer ámbito es el de las relaciones intergubernamentales. En este caso, una estructura federal divide por supuesto el poder porque garantiza la existencia de varias esferas de gobierno: nacional, regional y local. Dicho poder se puede dividir aún más si, por ejemplo, se instaura un «federalismo dual», en el que haya una asignación de facultades o funciones «exclusivas» para los distintos ámbitos. Por otro lado, entre los mecanismos que pueden «sumar poder» están las instancias de coordinación intergubernamental y un diseño adecuado de facultades «concurrentes».

Finalmente, el ámbito de la modernización gubernamental también ofrece un espacio para el desarrollo de instrumentos de ingeniería institucional. Por ejemplo, el servicio profesional de carrera suele dividir el poder al interior de una organización pública, ya que quita a los directivos la capacidad de nombrar a todos los integrantes de esta; sin embargo, también puede unirlo si viene acompañado por sistemas efectivos de planeación, evaluación del desempeño e incentivos. Además, si se instaura en distintos órganos, poderes o ámbitos de gobierno, puede servir para fomentar la cooperación entre ellos, ya que promueve «juegos cooperativos» de largo plazo y una comunicación mayor, basada en un lenguaje y principios más técnicos. Provee así esa autonomía integrada que ha estado en la base del éxito de algunos países del sudeste asiático (Evans 1995).

Como se ha insistido, no hay recetas para combinar los diversos instrumentos institucionales adecuadamente. Su balance constituye un complejo ejercicio de «artesanía» o calibración que debe adaptarse a las condiciones de cada país y considerar múltiples factores, desde el tipo de sistema electoral y el número, naturaleza y grado de polarización de los partidos, hasta las capacidades ejecutivas o legislativas de los distintos poderes.

Existen diversas posibilidades para combinar estos instrumentos con el fin de construir un Estado democrático sólido. Los instrumentos de un determinado ámbito pueden ser balanceados con otros del mismo o diferente ámbito. Un ejemplo de ello lo ofrece el desarrollo en Estados Unidos de una república federal basada en elecciones periódicas y la división de poderes junto con la profesionalización en los congresos y ejecutivos federales y estatales con el fin de reducir la inestabilidad y fragmentación en las políticas públicas.

En general, los instrumentos se combinan de diferente manera en los distintos tipos de régimen, lo que en parte ha generado un debate entre los defensores del régimen parlamentario y los del presidencial. Así, en el primero se pueden tomar decisiones más coherentes y oportunas, aunque también se pueden cometer más fácilmente grandes errores. Por otro lado, a pesar de que las democracias presidenciales quizá eviten mejor estos últimos, pueden caer con mayor facilidad en la parálisis o un cambio de las políticas públicas excesivamente gradual. Existen también autores que argumentan a favor del semi-presidencialismo, un tipo de régimen que también tiene limitaciones y riesgos pero que ameritaría una mayor discusión, ya

que un debate completo sobre la reforma institucional debería incluir tanto la conveniencia de mejorar el régimen como la de cambiarlo (Méndez, 2007). En todo caso, debería tomarse en cuenta que en realidad en los regímenes presidenciales en América Latina ha sido posible generar coaliciones y gobernabilidad en mayor medida (Chasquetti, 2001; García, 2009) de lo que autores como Linz (1978) plantearon inicialmente (aunque como ya se indicó en la nota 10 de una manera muy variable y dependiente de los actores).

Independientemente de esta discusión sobre tipos de régimen, debe tenerse mucho cuidado con la utilización aislada de algunos de los mecanismos arriba expuestos; por ejemplo, proponer (como se ha llegado a hacer en México) la adopción de la censura del gabinete o del gobierno sin asociarla a medidas que involucren costos para el legislativo (como la disolución del parlamento) y/o mecanismos constructivos de formación de gobierno tendería sin duda a fomentar el conflicto y la inestabilidad más que la cooperación inter-institucional y la gobernabilidad (como se observó claramente en la República de Weimar). Así, es importante combinar estos instrumentos de manera tal que realmente se minimice la posibilidad del *impasse* y se favorezca una mayor gobernabilidad democrática.

En este sentido, algunos países, como Brasil, han optado por darle mayores capacidades políticas y legislativas al presidente, lo cual, combinado con otros factores, ha permitido la aprobación de algunos cambios y políticas importantes no obstante la existencia de un gobierno dividido (aunque no sin ciertas dificultades y limitaciones). Otros países han preferido mezclar en mayor medida mecanismos presidenciales y parlamentarios, como Perú, aunque en el caso de este país en particular los resultados no parecen haber sido muy positivos.

García (2009) ha señalado a este respecto que las variables que tienen mayores efectos sobre el éxito legislativo de los presidentes son las relacionadas con la etapa de iniciativa, es decir, con la capacidad presidencial para iniciar legislación de forma exclusiva o para controlar la agenda legislativa, más con la etapa de eficacia, como el poder de veto o de decreto (aunque estos si favorezcan su mayor participación, es decir, una mayor presentación de leyes). Es posible entonces que en ese punto esté una de las claves para facilitar la emergencia de liderazgos presidenciales democráticos.

No obstante, en todo esfuerzo de diseño institucional persiste el difícil dilema que Colomer y Negretto (2003: 73-74) han señalado, esto es, que «promover el gobierno dividido entre poderes con capacidad de veto equivalente es una invitación a la parálisis, [mientras que] dotar al Poder Ejecutivo de los medios para superar esta parálisis en forma unilateral puede conducir a cambios socialmente ineficientes». A la vez, además de sus potenciales riesgos, si el reforzamiento del presidente fuera en realidad la mejor opción para equilibrar adecuadamente un régimen presidencial,[14] ella parecería ser la menos factible justo en los casos en los que más se requiere (como podría ser el mexicano), ya que un Congreso fuerte difícilmente optará por debilitarse a sí mismo.[15]

Por último, no debe dejar de destacarse que en América Latina los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana no se han utilizado suficientemente para equilibrar el poder de las elites políticas y económicas, y disminuir con ello el descontento ciudadano ante la corrupción pública o el uso del Estado para favorecer a las elites políticas y económicas, tan frecuente en la región.

E igualmente debe notarse que dichos mecanismos presentan también riesgos y dilemas importantes (Méndez, 2012), ya que por ejemplo su utilización debe conciliarse con la capacidad de los gobiernos para cumplir con el mandato electoral que le ofrecieron a la ciudadanía para llegar al poder.

4. **Reflexiones finales**

En los últimos 30 años, México —como otros países de América Latina— buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental. En este capítulo se ha argumentado que, sin embargo, en dicho país estas reformas se han desarrollado en forma desigual. Además, aun las que han avanzado más no han producido todos los beneficios esperados y sí, en cambio, varias consecuencias no previstas. Es posible observar asimismo que, debido en parte a algunas de esas reformas, existe un serio déficit de capacidad estatal, al grado que, si bien no estamos ante un Estado fallido, sí ante un Estado débil, esto es, poco capaz para proveer bienes públicos y promover los intereses generales frente a diversos poderes fácticos. En buena medida, ello se ha debido al gobierno dividido iniciado en este país en 1997, que dificultó por tres lustros —y aún hoy dificulta— la cooperación entre los actores políticos para resolver los agudos problemas de la nación. Lo anterior (así como el bajo nivel de participación social y rendición de cuentas estatal) ha tenido efectos negativos sobre la competitividad nacional y la satisfacción ciudadana con la democracia, aunque es posible que las reformas realizadas a partir de 2012-2013 hayan comenzado a revertir esa tendencia. Sin embargo, hubo que esperar varios años para que estas reformas se concretaran, además de que aún tardarán en implementarse y, en su caso, tener los efectos positivos esperados.

De esta manera puede verse como México aún está lejos de haber «construido» un edificio estatal equilibrado, que permita alcanzar una gobernabilidad democrática que promueva efectivamente el desarrollo nacional. Dicha gobernabilidad puede alcanzarse mejor cuando, mediante un ejercicio de «ingeniería institucional», se balancean los instrumentos que «dividen» el poder con los que lo «unen». En este capítulo se examinaron algunos de ellos, y se señaló que pueden combinarse mecanismos de distintos ámbitos, si bien en realidad no hay recetas para ello. El desarrollo institucional involucra un camino difícil de recorrer, lleno de riesgos y que, paradójicamente, es afectado por los propios problemas que trata de resolver. Así, constituye un complejo ejercicio de «artesanía» o calibración que debe considerar múltiples factores y adaptarse a las condiciones de cada país. En todo caso, no debe perderse de vista que en el contexto actual su objetivo debe ser permitir la emergencia de liderazgos democráticos, capaces de desarrollar las políticas públicas que la sociedad demanda sin erosionar los principios republicanos. Alcanzar dicho objetivo es probablemente el mayor reto que México enfrenta en estas primeras décadas del siglo XXI.

5. **Referencias bibliográficas**

ALBERRO, I. (2010), «Impacto de la economía política en la administración pública: liberalis-

mo económico y democracia», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.
ALCÁNTARA, M. (2008), *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid, Tecnos.
ALVA, A.R. (2016), «Reforma de telecomunicaciones: de la apariencia democrática a las realidades estructurales», en H. Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca.
ARELLANO, D. y J.F. HERNÁNDEZ (2016), «¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana», en M.C. Pardo y G. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. Ciudad de México. El Colegio de México.
BOBBIO, N. (1989), *Estado, gobierno y sociedad*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
BRACHET-MÁRQUEZ, V. (2010), «Salud y seguridad social, 1917-2008: ¿quién decide?», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.
CAROTHERS, T. (2002), «The end of the transition paradigm». *Journal of Democracy* 13 (1): 5-21.
CARRÉ DE MALBERG, R. (2001), *Teoría general del Estado*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
CASAR, M.A. (2002), «Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México», en M.A. Casar e I. Marván (comps.), *Gobernar sin mayoría: México 1867-1997*. Ciudad de México, Taurus-CIDE.
CHASQUETTI, D. (2001), «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación», en J. Lanzaro (ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
CHEVALIER, F. (1979), *Los grandes textos políticos*. Madrid. Aguilar.
COLOMER, J. y G. NEGRETTO (2003), «La gobernanza de la democracia presidencial», en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárate (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*. Ciudad de México, Porrúa.
CONDON, B.J., y T. SINHA (2009), «The effectiveness of pandemic preparations. Legal lessons from the 2009 influenza epidemic», en <http: //works.bepress.com/bradly_condon/2>.
DUSSAUGE, M. (2010), «Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.
EVANS, P. (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
DE SWAAN, M., y J. MOLINAR (2003), «Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México», en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárate (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*. Ciudad de México, Porrúa.
FARFÁN-MARES, G. (2010), *Non-embedded Autonomy: The Political Economy of Mexico's Rentier State, 1970-2010*, tesis de doctorado. Londres, London School of Economics and Political Science.
FLAMAND, L. y C. MORENO (2014), *Seguro popular y federalismo en México. Un análisis de política pública*. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
FREEDMAN, J.O. (1988), *Crisis y legitimidad: el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
GARCÍA, M. (2009), *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
GESTIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN. INDICADORES, en <http: //estepais.com/site/wp-content/uploads/2010/02/3_fund_indicadores.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.
GEA-ISA. (2009), «Encuesta nacional simultánea a las elecciones federales del 5 de julio de 2009», en <http: //www.isa.org.mx/contenido/GIMX0907p.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.

GHANI, A., y C. LOCKHART (2008), *Fixing Failed States*. Oxford, Oxford University Press.
GÓMEZ, T., y R. RODRÍGUEZ (2009), «Sistema de salud, por los suelos», en *El Universal*, 14 de mayo.
GONZÁLEZ, J. (2010), «La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.
GUERRERO, E. (2009), «Narcotráfico, S.A.», en <http: //www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=54>.
GUERRERO, M. (2010), «El IFAI, el acceso a la información y la transparencia», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.
HERNÁNDEZ, R., 2007, «Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México», en G. Vega (coord). *México. Los retos ante el futuro*. Ciudad de México, El Colegio de México - Fundación Konrad Adenauer.
HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, C. (2016), «Reforma educativa en México: acuerdo político, decisiones políticas y acciones colectivas, 2012-2013», en H. Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México / Ediciones La Biblioteca.
HERNÁNDEZ ORTIZ, C.E. (2013), «La política educativa de los gobiernos panistas en el subsistema de educación básica. Principales reformas y tendencias», en M.A. Vértiz (coord.), *Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto*. Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional.
JELLINEK, G. (2002), *Teoría general del Estado*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
LATINOBARÓMETRO (2009), Informe, en <http: //www.latinobarometro.org/>.
LEVY, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
LINZ, J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
MALDONADO, C. (2016), «La evaluación en México: orígenes, características y ¿resultados?», en M.C. Pardo, y G.M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. Ciudad de México, El Colegio de México.
MALLOY, J. y K. VON METTENHEIM (1998), «Introduction», en K. von Mettenheim y J. Malloy (eds.), *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
MÉNDEZ, J.L. (1998), «Estudio Introductorio», en D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
— (2005), «El zorro y el león: hacia una reforma más balanceada del Estado», *Foro Internacional*, 180 (2): 165-195.
— (2007), «La reforma del Estado en México: ¿hacia un régimen semi-presidencial?», en G. Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*. Ciudad de México, El Colegio de México.
— (2009), «La política industrial: ¿beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?», en I. Bisberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*. Ciudad de México, Editorial Océano.
— (2012), «Los programas de monitoreo ciudadano, lenguaje ciudadano y cartas compromiso de la Secretaría de la Función Pública», en M.A. Valverde y M. Hilderbrand (eds.), *¿Transformación, lo mismo de siempre, o progreso lento y con tropiezos? Reformas recientes al Sector Público en México*. Ciudad de México, ITESM-Harvard Kennedy School-Miguel Ángel Porrúa.
— (2013), «Estudio introductorio: el liderazgo político como capacidad estratégica», en J.L. Méndez (comp.), *Liderazgo político*. Ciudad de México, Siglo XXI-EAPDF.
— (2015), «El liderazgo político durante el gobierno de Felipe Calderón», en *Foro Internacional*, LV-1: 116-170.
— (2016), «La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionali-

zación simulada», en M.C. Pardo y G.M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. Ciudad de México, El Colegio de México.
— (2017 - en prensa), «Presidents' Strategic Action and Policy Change in Mexico: A Comparison of the Hydrocarbon Policy Reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon», en *Journal of Comparative Policy Analysis*.
— y M. DUSSAUGE (eds.) (2017), *Policy Analysis in Mexico*. Bristol, Policy Press.
MÉNDEZ DE HOYOS, I. (2010), «Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.
MERINO, M. y L. MORALES (2016), «Política pública y rendición de cuentas para México: una propuesta necesaria», en M.C. Pardo y G.M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. Ciudad de México, El Colegio de México.
MOSCA, G. (1984), *La clase política*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
NACIF, B. (2003), *Policy making under divided government in Mexico*, en <http: //www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/305.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.
ORDAZ, P. (2009), «México no es un Estado fallido. Entrevista con Patricia Espinosa, Secretaria de Relaciones Exteriores de México», en *El País*, enero, http: //www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Estado/fallido/elpepuint/20090117elpepiint_6/Tes>.
PARDO, M.C. y G.M. CEJUDO (2016a), «Tres décadas de reformas administrativas en México», en M.C., Pardo y G.M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones.* Ciudad de México, El Colegio de México.
— y G.M. CEJUDO (2016b), «Conclusiones», en M.C., Pardo y G.M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. Ciudad de México, El Colegio de México.
PÉREZ-LIÑÁN, A. (2017), «¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI?, en *Nueva Sociedad*, nº 267, enero-febrero.
— y S. MAINWARING (2013), *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge, Cambridge University Press.
PHARR, S.J. y R.D. PUTNAM (2000), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press.
RAMÍREZ, B.P., R. HAM, J.L. SALAS y A. VALENCIA (2012), «Las pensiones en México: prospectivas y propuestas», en J.L. Calva (coord.), *Derechos sociales y desarrollo incluyente, Análisis Estratégico para el Desarrollo*. Ciudad de México, Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo.
RANGEL, C.A. (2016), «La Reforma Energética del 2014: la transición hacia el libre mercado energético», en H. Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca.
ROTBERG, R. (2003), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C, Brookings Institution-World Peace Foundation.
ROUSSEAU, I. (2010), «Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.
SÁNCHEZ, A. (2013), «Análisis de las reformas educativas de la educación básica del periodo 2001-2012», en M.A. Vértiz (coord.), *Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto*. Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional.
SANDOVAL, I.E. (2012), «Tres divergentes proyectos de "transparencia" para pensar la transición democrática en el México contemporáneo», en J.L. Calva (coord.), *La Agenda de la Democracia en México, Análisis Estratégico para el Desarrollo*. Ciudad de México, Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo.
SARTORI, G. (2000), *Ingeniería constitucional comparada*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

SOMUANO, M.F. (2016), «La participación ciudadana en la gestión pública en México: evolución y desafíos», en M.C. Pardo y G.M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. Ciudad de México, El Colegio de México.

SHCP (SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO) (2010), *Estadísticas oportunas de finanzas públicas, gasto programable del sector público para 2007, 2008 y 2009*, en <http: //www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html>, consultado el 4 de marzo de 2010.

STEIN, E., *et al*. (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Planeta.

TAPIA, M. (2010), «Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas, en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.

TELLO, C. (2015), *Sobre la baja y estable carga fiscal en México*. Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México, Serie Estudios y Perspectivas, abril 2015.

TRANSPARENCIA MEXICANA (2007), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Informe Ejecutivo, en<http: //www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentacion_INCBG_2007.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.

UGALDE, V. (2010), «Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.

US JOINT FORCES COMMAND (2008), *Joint Operating Environment (JOE 2008)*, en <http: //www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>.

VÁSQUEZ, P. (2010), «La planeación, el presupuesto y las políticas públicas», en J.L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas nacionales. Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.

WELDON, J. (2005), «State reform in Mexico: progress and prospects», en A.B. Peschard-Sverdrup y R.S. Rioff (eds.), *Mexican Governance: From Single-Party Rule to Divided Government*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.

WORLD ECONOMIC FORUM (2001), *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2001-2002*. Ginebra, World Economic Forum.

— (2004), *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2004-2005*. Ginebra, World Economic Forum.

— (2006), *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2006-2007*. Ginebra, World Economic Forum.

— (2009), *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2009-2010*. Ginebra, World Economic Forum.

— (2016), *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2015-2016*. Ginebra, World Economic Forum.

YASCHINE, I. (2015), *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. Ciudad de México, El Colegio de México-UNAM.

ZAMITIZ, H. (2016a), «Introducción: ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto?», en H. Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca.

ZAMITIZ, H. (2016b), «Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México», en H. Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca.

ZUCKERMAN, L. (2009), «Influenza y burocracia». *Nexos*, 1 de junio, en <http: //www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=461>.

1. Este texto es una versión corregida y actualizada de otro que publiqué en 2010: «Introducción General», en José Luis Méndez (ed.), *Los grandes problemas de México*. *Políticas Públicas*. Ciudad de México, El Colegio de México.

2. Para una clasificación de las presidencias de los países latinoamericanos en función de sus capacidades frente al Congreso puede verse Stein *et al*., 2006. García (2009) a su vez ha desarrollado un índice de potencialidad institucional legislativa, en el cual México está en los últimos lugares de la región. Por otro lado, De Swaan y Molinar presentan un índice de concentración del poder del presidente, que para México observa dos descensos significativos: uno en 1996, cuando baja de 90 a 80 puntos; el otro en 2000, cuando se redujo de 80 a 50 (De Swaan y Molinar, 2003: 248-249).

3. De acuerdo a Transparencia Internacional, en 2016 México obtuvo una puntuación de 30 en el Índice de Percepción de la Corrupción, una escala que va de 0 a 100, lo que lo ubicó en la posición 123 de 176 países. Así, 40 posiciones separan a México de China, India y Brasil, sus principales competidores económicos. Entre las 35 economías que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México se ubica en el último lugar (http: //www.tm.org.mx/ipc2016/ consultado el 6 de marzo de 2017).

4. Como se verá más adelante, en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial México sigue atrás de otros países de habla hispana, como España, Chile o Panamá.

5. Algunos analistas han relacionado estas deficiencias con la naturaleza «rentista» de los estados petroleros (Farfán-Mares, 2010).

6. Por ejemplo, de acuerdo con el Índice de Estados Frágiles del Fund for Peace, en 2016 México ocupó el lugar 107 de 177 países, con 70,4 puntos, lo que lo colocó en un estado de «advertencia elevada», aunque no en «advertencia alta» ni en los distintos grados de «alerta».

7. Esta lista fue retomada por Ghani y Lockhart (2008) para estudiar el tema del Estado fallido.

8. Véase por ejemplo Levy, 2008 y Yaschine, 2015.

9. Gestión Social y Cooperación-Fundación Este País, 2010; http://www.gesoc.org.mx/site/src/ publicaciones/Reporte%20del%20indice%20de%20Desempeno%20INDEP%202016.pdf, consultado el 7 de marzo de 2017.

10. En los últimos años, diversos autores han mostrado que en general en los regímenes políticos de los países latinoamericanos se ha dado una mayor estabilidad y gobernabilidad de lo que inicialmente previeron algunos teóricos como Linz (1978), ya que no obstante la separación de poderes y el multipartidismo han emergido en ellos coaliciones de gobierno (Chasquetti, 2001; García, 2009). Aunque es posible que cuando el multipartidismo es muy amplio se generen naturalmente presiones hacia la formación de coaliciones, debe notarse que esta última ha también dependido en gran medida de las preferencias (Peréz-Liñan y Mainwaring, 2013) o el grado de capacidad estratégica de los gobernantes (Méndez, 2013), variables más asociadas al actor que a la estructura institucional.

11. Este problema, por cierto, no es exclusivo de México. Carothers (2002) ha argumentado que, en general, el paradigma de la transición asumió equivocadamente que la democratización se daría en Estados bien diseñados, cuando en realidad la mayoría de las sociedades en transición han tenido marcos institucionales disfuncionales.

12. Al respecto dice Madison: «Concentrar [...] todos los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, en las mismas manos [...] puede con mucha razón ser definido como la verdadera dictadura» (citado en Bobbio, 1989: 137). Es de notar que, en *El Espíritu de las Leyes*, Montesquieu no habló estrictamente de separación de poderes (Chevalier, 1979) y ya estaba implícita una idea de pesos y contrapesos.

13. Si bien ya algunas vertientes del contractualismo habían concebido al Estado como un medio para alcanzar intereses generales, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX diversos autores (desde Gerber hasta Carré de Malberg, pasando por Gierke, Bluntschli y Jellinek) se refirieron al Estado como «persona jurídica», esto es, un «sujeto» con derechos y responsabilidades para representar y defender concertadamente los intereses presentes *y futuros* de una «nación» o «pueblo» (Carré de Malberg, 2001: 28; Jellinek, 2002: 196). En 1900, por ejemplo, Jellinek (2002: 61) hablaba de la dualidad del Estado, en la que este es «de un lado, una construcción social y de otro, una institución jurídica». Aunque se ha utilizado a algunos autores de la teoría del Estado para justificar el autoritarismo, dicha teoría también puede servir para reconocer la importancia que tiene, especialmente en los países en desarrollo, alcanzar un Estado democrático que a la vez sea «capaz».

14. Para una propuesta en este sentido puede verse Hernández, 2007.

15. Para una evaluación de distintas alternativas de diseño institucional para México en función de los criterios de conveniencia y factibilidad véase Méndez, 2007.

AUTORES

BERNABÉ ALDEGUER CERDÀ. Doctor en Derecho (Estudios Políticos y Constitucionales) por la Universidad de Alicante (UA). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la UMH y máster en Gestión Pública y Liderazgo Político (Universidad de Alicante). Premio Extraordinario de Licenciatura, Certificado de Excelencia Académica (Generalitat Valenciana), Mención Especial del Ministerio de Educación (Gobierno de España), 1º Accésit del XIII Premio de Ensayo en Ciencias Sociales «Fermín Caballero» (2014) y galardonado por el concurso para la publicación de tesis doctoral por acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas. Líneas de especialización: Ética Pública, Transparencia y Buen Gobierno; Gobierno local y relaciones intergubernamentales; y, Élites parlamentarias desde la perspectiva de género. Ha realizado estancias de docencia e investigación en la Universidad Central del Ecuador, en la Nacional de La Patagonia (Argentina), en la San Jorge (España) y en la de Sussex (Reino Unido). Cuenta con la autoría de más de veinte publicaciones (capítulos de libros y artículos en revisas académicas), así como más de cuarenta participaciones en congresos nacionales e internacionales.

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante y director del Grupo de Investigación Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas. Consultor de la OCDE, del Banco Mundial y de la Unión Europea. Profesor visitante de numerosas universidades, de EEUU (Universidad de Georgetown), de Europa (Bath, Instituto de Estudios Políticos de Burdeos IV) y de Latinoamérica (entre otras, la Universidad de Santa María la Antigua, la Nacional de Panamá, la Nacional de Colombia, la Nacional de Costa Rica y la Nacional del Cuyo en Mendoza, etc.). Autor de más de un centenar de obras y artículos académicos, entre los que destacan: *Panorama actual de la Ciencia de la Administración* (INAP, 1987); *Lecciones de Administración y de Gestión Pública* (Universidad de Alicante, 2002); *Documentos básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones en Iberoamérica* (ECU, 2009); y con M. Menéndez Alzamora, *Sistema político y administrativo valenciano* (Tirant lo Blanch, 2013). Funcionario excedente de varios Cuerpos Superiores de diversas Administraciones Públicas Españolas.

SANTIAGO DELGADO FERNÁNDEZ. Es profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, donde imparte las asignaturas de Historia de las Ideas Políticas, Teoría Política: conceptos y tradiciones de pensamiento y Pensamiento Político Español. Sus líneas de investigación se centran en el liderazgo político y las coaliciones políticas. Recientemente ha coeditado el libro *Political leadership in the Spanish Transition to Democracy* (1975-1982) (Nova, Nueva York, 2016). Profesor e investigador invitado en centros como el CERI de París, el IEP de Burdeos, la Universidad de Lozd, y el IEP de Toulouse. Investigador en proyectos europeos, nacionales y regionales tales como: «Integrated and united: a quest for citizenship in an ever closer Europe»; «Liderazgo, partidos y movilización política: un estudio de caso. La configuración del poder político democrático

en Andalucía» (1975-2003); «¿Merece la pena pactar? Determinantes, rendimientos y estrategias multinivel de los acuerdos de coalición autonómicos».

ARILSON FAVARETO. Sociólogo por la Universidad Católica de Campinas. Maestro en Sociología por la Universidad Estatal de Campinas. PhD en Ciencias Ambientales por la Universidad de San Pablo con prácticas de estudios en la Escuela de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de París (Francia). Fue profesor visitante de la FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador) y de la Universidad de Caldas (Colombia). Es profesor en la Universidad Federal de la región del ABC (Brasil), donde trabaja en el Programa de Estudios de Posgrado en Planificación y Gestión Territorial. También es investigador asociado en el Centro Brasileño de Análisis y Planificación - CEBRAP. Su programa de investigación actual incluye temas de sociología económica teórica y aplicada, con el título «La dimensión territorial del desarrollo y de la sustentabilidad». Tiene experiencia previa en investigación y consultoría con las agencias gubernamentales, movimientos sociales y organismos de cooperación internacional. Es autor del libro *Paradigmas del desarrollo rural* otorgado por la Asociación Nacional de Estudios Graduados e Investigación en Planificación Urbana y Regional con el V Premio Política y Planificación Regional.

GUILLAUME FONTAINE. Doctor en Sociología por la Universidad Paris 3-Sorbonne Nouvelle, con Habilitación a Dirigir Investigaciones (HDR) en Ciencia Política por Sciences-Po (París). Desde el 2001 labora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. Ha sido coordinador de Investigación, coordinador del Departamento de Asuntos Públicos y responsable del doctorado en Políticas Públicas. En la actualidad sus investigaciones abarcan el efecto del nacionalismo extractivo en la democracia, en los países exportadores de petróleo de América Latina. Sus libros más recientes son: *Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos* (Anthropos, 2015) y *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética* (FLACSO-IEP, 2011).

DIEGO GANTUS. Licenciado y doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Catedrático e investigador de las Universidades Nacionales de Entre Ríos y de Rosario, Argentina. Director de la Licenciatura en Ciencia Política (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina). Dicta cursos de grado y post-grado en el área de Estado, Administración y Políticas Públicas. Miembro del Comité de Conceptos y Métodos de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA, 2016-2019). Director ejecutivo de la Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública (Red INPAE, 2016-2018). Pro-secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP, 2014-2017). Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP, 2015-2018). Representante de la Universidad Nacional de Entre Ríos en el Comité de Ciencias Políticas y Sociales de la Asociación Universitaria Grupo Montevideo (AUGM). Miembro del Registro de Expertos del Área de Acreditación de Post-Grados de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Coordinador del libro *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea* (PISAC-CLACSO-Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas, 2016).

ELENA GARCÍA GUITIÁN. Profesora titular del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, y especialista en teoría política. Ha participado en diversos proyectos de investigación sobre liberalismo, democracia y representación política, y entre sus últimas publicaciones cabe destacar: «Deliberation and Parliamentary Performance: the Spanish Parliament under Question» (en K. Palonen, J.M. Rosales, y T. Turkka, *The Politics of Dissensus: Parliament in Debate*. McGraw Hill-Cantabria U.P., 2014) y «Sobre la representación política: Expectativas,transformaciones y adaptaciones a nuevos contextos» (en E. Beltrán y F. Vallespín (eds.), *Deliberación pública y democracias contemporáneas*. Madrid, Síntesis, 2012).

Gabriela Lotta. Profesora de la licenciatura y del pos grado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de la Región ABC (UFABC) en Brasil. PHD en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo con formación doctoral en la Universidad de Rutgers; postdoctorado, maestra y licenciada en Administración Pública por la Fundación Getulio Vargas. Coordinadora del Centro de Estudios de la burocracia (NEB) de UFABC. Profesora de la Escuela Nacional de Administración Pública, ENAP. Coordinadora de la Área de Asunto del Estado y las Políticas Públicas de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP). Ha trabajado con la consultoría, investigación y formación para distintas agencias gubernamentales. Hace investigaciones en las áreas de política pública, burocracia, implementación y gestión de gobierno. Autora del libro *Burocracia e implementación de políticas de salud* y co-organizadora del libro *Middle-level Bureaucracy.*

María Pía Martín. Doctora en Políticas Públicas del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Socióloga de la Universidad de Chile. Es académica del Departamento de Ingeniería Industrial Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Es directora de Estudios de Caso del magíster en Gestión y Políticas Públicas y profesora de Políticas Públicas en pre y postgrado de la Universidad de Chile. Ha dirigido numerosas tesis de pre y postgrado, tanto de magíster como doctorado. Ha realizado numerosas consultorías en Chile y América Latina solicitada por organismos internacionales como BID, OIT y UNICEF en materia de Protección Social. Sus campos de investigación incluyen el Análisis de Políticas Públicas, Políticas Sociales y Sistemas de Protección Social, y Gestión Pública, habiendo publicado libros y artículos sobre estas materias.

Cecilia Medrano Caviedes. Economista especializada en la economía política de la industria petrolera y en la gobernanza del sector extractivo. Consultora e investigadora en diversos proyectos para el sector privado y para organizaciones no gubernamentales.

José Luis Méndez Martínez. Profesor investigador de El Colegio de México e Investigador Nacional nivel III del CONACYT en ese país. Ha sido Lecturer in Government en la Universidad de Harvard, Fulbright Scholar y Teaching Fellow en la Universidad de Pittsburgh y Visiting Fellow en la Universidad de California, San Diego. Estudió la licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México y el doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh. Ha ocupado diversos cargos de alto nivel en el gobierno federal y sido asesor de varios secretarios de Estado en México así como consultor para el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos, el Instituto Nacional de Transparencia, el Instituto Nacional Electoral y varios gobiernos estatales mexicanos. Ha impartido 50 cursos y tiene 90 publicaciones académicas, entre ellas artículos en revistas como *Journal of Comparative Policy Analysis, Governance, The International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Foro Internacional* y *Gestión y Política Pública*. Es miembro del Consejo de la International Public Policy Association, así como del comité editorial del Fondo de Cultura Económica y de revistas como el *Journal of Comparative Policy Analysis* y el *Policy Sciences Journal*.

Iván Narváez. Doctor en Derecho, máster en Ciencias Sociales con Mención en Estudios Amazónicos; profesor investigador de FLACSO y dicta los cursos: Teorías del Estado y constitucionalismo, Gobernanza, y Derecho Ambiental. Ha publicado: *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza* (UASB, Quito, 2017); *Yasuní: en el vórtice de la violencia legítima y las caras ocultas del poder* (FLACSO, Quito, 2013); *Derecho ambiental en clave neoconstitucional* (FLACSO, Quito, 2012); *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní* (FLACSO, Quito, 2009); *Derecho Ambiental y Sociología Ambiental* (Ed. Jurídica Cevallos, Quito, 2004); y varios artículos en revistas especializadas. Es Miembro del Grupo de investigación sobre políticas públicas comparadas, y de la Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe. Obtuvo el «1er. Premio en Ciencias Sociales – Universidad Central del Ecuador» en los años 2004 y 2007.

María José Narváez Álvarez. Abogada, Dra. (c) en Derecho, profesora asociada de la UASB y de la USFQ. Ha publicado: *Yasuní y el proceso petrolero: el derecho colectivo indígena a la consulta previa en el Estado constitucional de derechos* (FLACSO, 2013); *Derecho ambiental en clave neoconstitucional* (coautora. FLACSO, 2012); *El nuevo entorno normativo de derechos y el procesamiento de conflictos socio-ambientales* (UPS, 2011). Es miembro de la Comunidad Andina de Juristas.

Cecilia Osorio. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra. MSc Social Policy and Planning in Developing Countries, London School of Economics and Political Science. Cientista político y licenciada en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile. Es académica del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Alberto Hurtado y desde el año 2013 se desempeña como directora de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Allí realiza laborees de gestión, investigación y docencia (incluyendo dirección de tesis) tanto en pregrado, como en los programas de posgrado. Sus áreas de investigación y docencia son políticas públicas, políticas sociales, difusión de políticas públicas, participación ciudadana y conocimiento, ideas y políticas públicas. Ha publicado diversos artículos y capítulos de libros en el ámbito de participación ciudadana e instituciones políticas.

Carlos Fabián Pressacco. Profesor e investigador del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES) 1990-1998 y de la Universidad Alberto Hurtado desde 1998 en adelante. Exdirector del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado y actualmente director de Postgrado y Educación Continua de dicha casa de estudios. Especialista en asuntos relativos a sistema político y consolidación de la democracia, con especial énfasis en los procesos de descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales y participación ciudadana en América Latina. Ha publicado diversos artículos y participado en la elaboración de libros sobre la materia de Descentralización, gobiernos locales y participación ciudadana, Totalitarismo, banalidad y despolitización. Realiza docencia de pre y postgrado en el área de descentralización, gobiernos locales, sistemas políticos y reforma del Estado tanto en universidades chilenas como de otros países de América Latina (Universidad Rafael Landivar de Guatemala y Universidad Javeriana de Colombia). Integrante del Comité de Ciencias Sociales y Políticas de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) (2008-2012) y evaluador externo de la Agencia Qualitas desde 2012.

Antonio Robles Egea. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid. Fue profesor en dicha Universidad y profesor visitante en los Institutos de Estudios Políticos de Lille, Burdeos y Estrasburgo. Ha desarrollado actividades investigadoras en Universidades como la de Harvard (Centro de Estudios Europeos), Richmond (Escuela Jepson de Estudios de Liderazgo) y en París (Sciences-Po). Entre sus publicaciones destacan *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea* (Madrid, 1996); *La sangre de las naciones. Identidades nacionales y violencia política* (Granada, 2003); *La buena democracia* (Granada, 2012) y *Pensamiento político en la España contemporánea* (Madrid, 2013). Actualmente investiga temas relacionados con las ideologías políticas, la calidad de la democracia, el liderazgo político y el fenómeno de la inmigración.

Adela Romero Tarín. Doctora en Derecho, Programa de Estudios Políticos y Constitucionales. Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante. Máster en Gestión Pública y Dirección de Entidades Territoriales (2008), cursos de especialización en Gestión administrativa de las ciudades y cursos de especialización en políticas culturales en la UOC (2010). Cursos de formación en la ECPR Summer School (Essex, 2011), ECPR Winter School (Viena, 2013), EMAS (Salamanca, 2010) y Harvard University (2016). Ponente en congresos y seminarios nacionales e internacionales. Publicaciones en revistas, capítulos de libro y coordinación de revistas. Colaboración en Proyectos de

investigación nacionales e internacionales. Especialista en temas de Gobierno Local, Políticas Públicas Urbanas y Gobernanza Urbana.

ÁNGEL VALENCIA SÁIZ. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Málaga. Su campo de investigación es la teoría política. En los últimos años, su investigación se ha centrado, por un lado, en la teoría política verde, el análisis comparado de los movimientos y los partidos ecologistas y el estudio de las políticas medioambientales y, por otro, el malestar de la democracia, como resultado de los cambios de la cultura política y de la desafección democrática. Ha publicado numerosos artículos sobre estos temas en las principales revistas nacionales e internacionales, así como capítulos en libros colectivos y monografías. Entre sus libros más recientes cabe destacar: *Política y medio ambiente* (Porrúa, México, 2014) y *Democracia verde* (con Rafael E. Aguilera Portales. Porrúa, México, 2016). Ha realizado estancias de investigación en Keele University, Universitá Degli Studi Di Bari y Universidad Autónoma de Nuevo León. Es columnista en *La Opinión* de Málaga.

ÍNDICE

PRÓLOGO, *por José Manuel Canales Aliende y Guillaume Fontaine* 000

INTRODUCCIÓN. La transformación del Estado como problema de políticas públicas, *por Guillaume Fontaine y José Manuel Canales Aliende* 000

PARTE I
GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

CAPÍTULO 1. Las ideas políticas en el umbral del siglo XXI, *por Antonio Robles Egea* 000

CAPÍTULO 2. La democracia en la era de la globalización, *por Ángel Valencia Sáiz* 000

CAPÍTULO 3. Liderar en campo abierto: aproximación tentativa a las funciones del líder político en el escenario global, *por Santiago Delgado Fernández* 000

CAPÍTULO 4. Globalización, gobernanza y diseño de políticas públicas, *por Adela Romero Tarín y Guillaume Fontaine* 000

PARTE II
EL ESCENARIO EUROPEO

CAPÍTULO 5. Los retos y las tendencias del sistema político-administrativo y del estado en la era de la globalización, *por José Manuel Canales Aliende* 000

CAPÍTULO 6. Tecnocracia, soberanía y democracia en el contexto de la globalización, *por Bernabé Aldeguer Cerdà* 000

CAPÍTULO 7. Democracia en el ámbito supranacional: las estrategias de participación ciudadana en la unión europea como ejemplo, *por Elena García Guitián* 000

PARTE III
EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

CAPÍTULO 8. La reforma del Estado en Venezuela. De una democracia en crisis a una autocracia electoral, *por Cecilia Medrano Caviedes* 000

CAPÍTULO 9. La (re)apropiación del Estado y los nuevos estándares jurídico-constitucionales en Ecuador y Bolivia, *por Iván Narváez y María José Narváez* ... 000

CAPÍTULO 10. Estado, democracia y desarrollo en Brasil. ¿Fin de un ciclo?, *por Gabriela Lotta y Arilson Favareto* 000

CAPÍTULO 11. De la reforma a la modernización: las continuidades y las rupturas de las transformaciones del estado federal en la Argentina del siglo XXI, *por Diego Gantus* 000

CAPÍTULO 12. Descentralización en Chile. Una perspectiva regional, *por Cecilia Osorio, Carlos Fabián Pressacco y María Pía Martín* 000

CAPÍTULO 13. Naturaleza del Estado en México y perspectivas de reforma institucional, *por José Luis Méndez Martínez* 000

AUTORES 000

View publication stats